

VU Research Portal

Minderhedenbeleid en moraal

Struijs, A.J.

1998

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Struijs, A. J. (1998). *Minderhedenbeleid en moraal: Erkenning van culturele identiteit in het perspectief van de liberale moraal*. [, Vrije Universiteit Amsterdam]. Van Gorcum.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

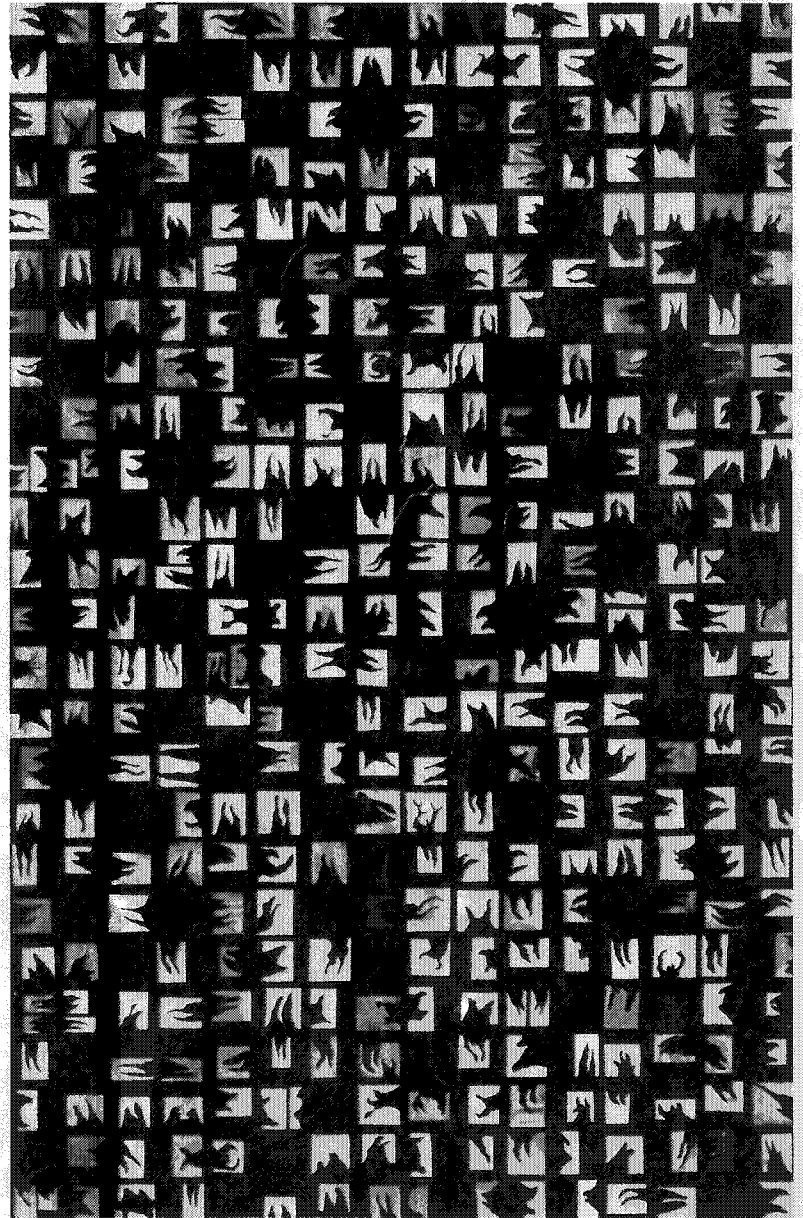
vuresearchportal.ub@vu.nl

BK

00829

Minderhedenbeleid en moraal

Erkenning van culturele identiteit in het perspectief van de liberale moraal



Alies Struijs

Minderhedenbeleid en moraal

VRIJE UNIVERSITEIT

MINDERHEDENBELEID EN MORAAL

**Erkenning van culturele identiteit in het perspectief
van de liberale moraal**

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

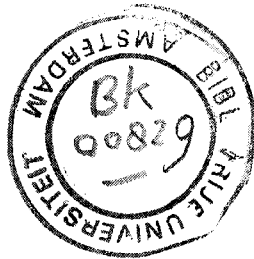
ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Vrije Universiteit te Amsterdam,
op gezag van de rector magnificus
prof.dr. T. Sminia,
in het openbaar te verdedigen
ten overstaan van de promotiecommissie
van de faculteit der godgeleerdheid
op donderdag 24 september 1998 om 13.45 uur
in het hoofgebouw van de universiteit,
De Boelelaan 1105

door

Alida Johanna Struijs

geboren te Krommenie

Promotor: prof.dr. J.S. Reinders
Copromotoren: prof.dr. A.W. Musschenga
prof.dr. H.B. Entzinger



Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit boek werd gesteund door het Universitair Stimuleringsfonds van de Vrije Universiteit.

De uitgave van het proefschrift is financieel mogelijk gemaakt door bijdragen van de Faculteit der Godgeleerdheid van de Vrije Universiteit, de Stichting Adolf Aussenberg Fonds, de J.E. Jurriaanse Stichting en de Stichting Het Scholten-Cordes Fonds.

*aan mijn vader
ter nagedachtenis*

Op de omslag 'Buren' (1994) van Mirjam Berloth.

Toelichting: "Op het eerste gezicht is het een patroon van gelijkwaardig verdeelde vormen. Bij nadere beschouwing blijken alle vormen verschillend. Het zijn uit papier gesneden bekken, snavels en monden van alle mogelijke diersoorten. Ze verdedigen hun ruimte, hun plaats op het vlak, en scheppen daarmee steeds opnieuw een wankel evenwicht".

Omslagfoto: Marja van Putten

Inhoudsopgave

Woord vooraf	ix
Inleiding	1
1 Minderhedenbeleid: historisch overzicht	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Eerste periode: 1950-1961	7
1.3 Tweede periode: 1961-1973	8
1.4 Derde periode: 1973-1980	10
1.5 Vierde periode: 1980-1989	13
1.6 Vijfde periode: 1989-1996	14
1.7 Conclusie	19
2 Minderhedenbeleid: normatieve uitgangspunten	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Maatschappelijke positie	24
2.3 Etnisch-culturele positie	26
2.4 Normatieve uitgangspunten	32
2.5 Conclusie	36
3 Neutraliteit van de overheid: begrip	38
3.1 Inleiding	38
3.2 Achtergronden en verkenning van het begrip	39
3.3 Typen neutraliteit	41
3.4 Neutraliteit bij Rawls	45
3.5 Neutraliteit bij Larmore	46
3.6 Conclusie	48
4 Neutraliteit van de overheid: rechtvaardiging	50
4.1 Inleiding	50
4.2 Morele en niet-morele rechtvaardiging	50
4.3 Voorbij controversiële idealen	52
4.4 Overlappende consensus	55
4.5 Conclusie	59
5 Rechtspluralisme als erkenning van culturele identiteit	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Verkenning en afbakening van het begrip	62
5.3 Voorbeelden	64

5.4	Rechtvaardiging	68
5.5	Grenzen	70
5.6	Conclusie	73
6	Groepsrechten als erkenning van culturele identiteit	76
6.1	Inleiding	76
6.2	Verkenning en afbakening van het begrip	77
6.3	Rechtvaardiging	82
6.4	Grenzen	93
6.5	Culturele verscheidenheid en sociale eenheid	101
6.6	Conclusie	103
7	Conclusie	108
7.1	Inleiding	108
7.2	Typen liberale rechtvaardiging	109
7.3	Culturele identiteit en liberale politieke moraal	113
7.4	Tot besluit	117
	Bronnen	119
	Literatuur	121
	Afkortingen	126
	Index	127
	Summary	129
	Over de auteur	136

Woord vooraf

Dit proefschrift is het resultaat van een studie naar de morele rechtvaardiging van een van de uitgangspunten van het minderhedenbeleid, namelijk de erkenning van culturele identiteit. Toen ik dit onderzoek begon, was er nauwelijks literatuur over dit onderwerp. Tijdens het onderzoek kwam daar al snel verandering in. Ethici en politieke filosofen, vooral uit Amerika en Canada, zorgden voor een stroom van publicaties; het 'multiculturalisme-debat' kwam op gang. Achteraf bekeken had dit onderzoek niet op een beter tijdstip kunnen beginnen en heeft het ook lang genoeg geduurd om enkele toonaangevende publicaties erin te kunnen betrekken.

De voltooiing van een promotieonderzoek is wat mij betreft niet alleen een zaak van liefde voor het vak en een lange adem, maar vooral ook één van betrokkenheid bij het onderwerp. Mijn persoonlijke betrokkenheid dateert van begin jaren zeventig, toen ik nog in Rotterdam woonde. De verhalen van mijn vader over de rellen in de Afrikaanderbuurt, tussen buurtbewoners en gastarbeiders, en de discussies in kerkelijke kring, over de vraag of het kerkgebouw als moskee-ruimte mocht worden gebruikt, maakten – zo bleek later – indruk op mij. Tijdens de studie kwam de vraag naar boven die mij is blijven bezighouden: hoe te handelen in situaties van cultuur- en moraalverschillen; welke waarden en normen zijn daarbij richtinggevend? Een vraag die later in mijn werk in vele variaties terugkwam.

Nu het promotieonderzoek is afgerond en het proefschrift gereed is, wil ik graag een aantal mensen bedanken die van betekenis zijn geweest bij mijn opleiding, de uitvoering van het onderzoek en de totstandkoming van dit proefschrift.

Om te beginnen bedank ik prof.dr. H.M. Kuitert, die mijn leermeester is. Hij heeft mij het vak ethiek op kundige wijze bijgebracht en was, zolang het hem was vergund, mijn promotor. Kuiterts prikkelende aanpak, heldere analyses en stimulerende begeleiding hebben ertoe bijgedragen dat ethiek 'mijn' vak werd. Zijn persoonlijke aandacht, ook na zijn emeritaat, zijn voor mij zeer belangrijk geweest.

Al tijdens de studie zette Kuitert mij op het spoor van mijn copromotor, prof.dr. A.W. Musschenga, toen misschien wel de eerste ethicus in Nederland die schreef over de 'Ethische grenzen aan het recht op kulturele identiteit' (1985). Dit artikel en vele latere publicaties van Musschenga hebben invloed gehad op mijn eigen denken. Ik heb veel geleerd van zijn wetenschappelijke inzichten en analytisch vermogen. Zijn bereidwilligheid om mijn teksten van grondig en constructief commentaar te voorzien, heb ik zeer op prijsgesteld. Voor de sympathieke en zorgvuldige wijze waarop Musschenga mij in de laatste periode heeft begeleid, ben ik hem bijzonder erkentelijk.

Bij de eerste, oriënterende gesprekken over het promotieonderwerp kwam ik in contact met mijn copromotor, prof.dr. H.B. Entzinger van de Universiteit Utrecht. Ons eerste gesprek voerden we op een van zijn toenmalige werkplekken, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Entzinger kreeg toen juist de opdracht een nieuwe WRR-nota voor het te voeren minderhedenbeleid samen te stellen. Een beter ingevoerde expert op het gebied van het minderhedenbeleid kon ik mij als begeleider niet wensen. Ik heb dankbaar gebruik gemaakt van zijn expertise en ben hem zeer erkentelijk voor de aanwijzingen, commentaren en correcties. Zijn bereidwilligheid en persoonlijke belangstelling heb ik zeer gewaardeerd.

Graag bedank ik ook prof.mr. A. Soeteman voor zijn deskundige begeleiding en adviezen. De gesprekken met hem, die in de laatste fase van het onderzoek plaatsvonden, waren aanleiding om mijn visie op rechten voor minderheidsgroepen binnen de Nederlandse rechtsorde scherper te formuleren.

Prof.dr. J.S. Reinders heeft zich vanaf het begin betrokken getoond bij de thematiek van het onderzoek. Als dagelijks begeleider en later promotor gaf hij mij de vrijheid mijn eigen benadering te kiezen. Voor de begeleidingsgesprekken, die vooral in de beginfase soms wekelijks plaatsvonden en mij daardoor goed op gang hielpen, ben ik hem erkentelijk. Hij zorgde ervoor dat ik overzicht hield op het geheel van het boek, de structuur van de hoofdstukken en de leesbaarheid van teksten. Graag bedank ik hem voor zijn bijdrage aan de uitvoering en uitwerking van dit onderzoek.

Verder noem ik in dit verband twee contacten in het buitenland. In de eerste fase van het onderzoek heb ik een studiebeperiode doorgebracht in Engeland. Ik was onder meer te gast bij het 'Centre for Research in Ethnic Relations', van Warwick University te Coventry. Van de vele gesprekken die ik in Engeland gevoerd heb, denk ik met genoegen terug aan die met prof.dr. John Rex (Warwick). In een artikel in *Filosofie & Praktijk* (1993) heb ik mijn bevindingen in Engeland uitgewerkt en in verband gebracht met de situatie in Nederland.

In de laatste jaren van het onderzoek heb ik regelmatig contact gehad met prof.dr. Will Kymlicka, University of Ottawa (Canada). Zijn werk is te beschouwen als pionierswerk op het gebied van de liberale politieke filosofie en de rechten van minderheidsgroepen. Het was een voorrecht met hem van gedachten te wisselen over bepaalde thema's uit mijn onderzoek. Ik bedank hem voor de gesprekken en het uitgebreide commentaar op conceptteksten van dit onderzoek.

Van de collega's noem ik dr. Alfons Fermin, Universiteit Utrecht, en dr. Marlies Galenkamp, Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek van Alfons liep vrijwel parallel aan het mijne en ook de onderzoeksthema's waren aan elkaar verwant. Er ontstond een vriendschappelijke collegialiteit tussen ons, die ik nog steeds zeer op prijs stel. Marlies heeft mij vooral in het beginstadium op weg geholpen met literatuur en later commentaren gegeven op conceptteksten. Graag bedank ik ook haar daarvoor.

Behalve in de werksfeer, zijn er veel mensen in de privé-sfeer van betekenis geweest, zoals mijn moeder, mijn schoonouders, familieleden, vrienden en collega's. Hun hulp, meeleven en belangstelling heb ik in hoge mate gewaardeerd. Enkele namen wil ik hier niet ongenoemd laten. Mijn zus

Heleen Struijs zorgde ervoor dat de tekst in goed Nederlands is geschreven. Hanna Hirsch sprong op verschillende momenten in, onder andere bij de afwerking van het boek. Mijn paranimfen, Julia van Rijn en Aad Schouten, hebben al voordat hun eigenlijke rol begint, mij terzijde gestaan.

Ten slotte noem ik, tegen onze afspraak in, mijn partner Reinier Munk, van wie ik ook in mijn werk veel steun en stimulans ondervind. Met hem voerde ik de meeste gesprekken over mijn onderzoek. Daarvoor wil ik hem graag op deze plaats bedanken. Onze zoons, Jurjen en Martijn, zorgden door hun komst tijdens de onderzoeksperiode voor aangename onderbrekingen en daarnaast voor welkome afleiding. Hun enthousiasme dat het boek af is, kan ik goed begrijpen.

Amsterdam, juni 1998

Inleiding

Probleemstelling

Erkenning van culturele identiteit – preciezer: erkenning van het recht om uiting te geven aan culturele identiteit – is sinds het einde van de jaren zeventig een van de uitgangspunten van het minderhedenbeleid dat door de Nederlandse overheid wordt gevoerd.¹ Dit proefschrift is de neerslag van een studie naar de morele rechtvaardiging van dit uitgangspunt. Erkenning van culturele identiteit houdt volgens beleidsnota's in dat etnische minderheidsgroepen evenveel kansen dienen te krijgen voor de beleving van hun identiteit als andere identiteitsgroepen, dat wil zeggen dat zij evenals deze groepen de fundamentele waarden en normen van de Nederlandse rechtsorde niet mogen overschrijden.²

De in het beleidsuitgangspunt genoemde principes verwijzen naar een liberale politieke moraal en houden in dat ieder zo veel vrije handelingsruimte heeft als te verenigen is met de gelijke vrije handelingsruimte van anderen. Kenmerkend voor deze rechtvaardiging is dat deze verwijst naar nog een ander principe, namelijk dat van neutraliteit. Dit principe houdt in dat de overheid zich beperkt tot de regulering van de condities waaronder burgers met elkaar samenleven, op basis van gelijke vrijheid en gelijke kansen, en dat ze zich niet uitlaat over de wijze waarop burgers hun leven inrichten en inhoud geven. In ethische termen: de liberale overheid beperkt zich tot zaken die op het vlak van de publieke moraal liggen, ze laat zich niet in met de individuele moraal, dat is de moraal die betrekking heeft op een ideaal van goed leven. Deze neutrale rechtvaardiging van de erkenning van culturele identiteit, roept twee met elkaar samenhangende problemen op.

¹ In plaats van 'recht op culturele identiteit' geef ik om twee redenen de voorkeur aan 'erkenning van culturele identiteit'. In de eerste plaats kan 'recht op culturele identiteit' de indruk wekken dat het om een vastgesteld, juridisch recht gaat, terwijl dat niet altijd het geval is. In de tweede plaats veronderstelt 'recht op culturele identiteit' een op rechten (en plichten) gebaseerde moraal, een keuze die ik op deze plaats nog in het midden wil laten. Van 'cultuur' zijn veel definities in omloop; ik baseer me op Tennekes, 1990: 60, vanwege zijn uitleg van de samenhang tussen cultuur en moraal, en op Vermeulen, 1984: 12vv, vanwege diens uitleg van het dynamische karakter van cultuur. Omwille van de leesbaarheid gebruik ik meestal de kortere omschrijving 'erkenning van culturele identiteit', waarmee bedoeld wordt 'erkenning van het recht om uiting te geven aan culturele identiteit'.

² In deze studie wordt uitgegaan van de etnische minderheidsgroepen die beschouwd worden als doelgroepen van het minderhedenbeleid, zoals dat in 1983 in de *Minderhedennota* is geformuleerd. *Minderhedennota*, 1983: 11: Antillianen, Arubanen, Surinamers, Molukkers, buitenlandse werknemers, vluchtelingen, woonwagenbewoners en zigeuners. Zie ook Smeets, 1996: 18.

Het eerste probleem heeft te maken met de rechtvaardiging van de liberale politieke moraal. Een kenmerk van de liberale moraal is dat deze een bepaalde visie op de legitimiteit van het overheidshandelen veronderstelt: overheidshandelen is legitiem als het gerechtvaardigd kan worden met principes die door alle betrokkenen gedeeld kunnen worden. Deze veronderstelling is vanuit het perspectief van de culturele identiteit van sommige minderheidsgroepen problematisch. Voor sommige etnische minderheidsgroepen zullen de liberale politieke principes niet verenigbaar zijn met hun eigen fundamentele waarden en normen. Aan deze minderheidsgroepen worden de liberale politieke principes opgelegd. Dit opleggen is moeilijk te rijmen met de principes van de liberale moraal zelf en daarom ook voor betrokkenen niet te aanvaarden. Uit het opleggen van de liberale politieke moraal blijkt immers geen respect voor de autonomie van (de leden van) deze minderheidsgroepen, terwijl het autonomieprincipe een van de basisprincipes is van de liberale moraal. Van de betrokken minderheidsgroepen wordt verwacht dat ze zich eerst schikken naar een hun vreemde politieke moraal, de liberale moraal. Is aan deze eis voldaan, dan kunnen zij binnen de kaders van de liberale moraal hun eigen identiteit vorm en inhoud geven. Op grond hiervan kan de vraag gesteld worden of de door de overheid gekozen rechtvaardiging, op basis van een liberale moraal, waarvan verondersteld wordt dat deze door alle betrokkenen gedeeld kan worden, wel neutraal is voor deze etnische minderheidsgroepen. De liberale moraal lijkt hier in conflict met haar eigen principes te komen.

Dan het tweede probleem. De opvatting van de overheid over erkenning van identiteit impliceert dat voor etnische minderheidsgroepen hetzelfde beleid geldt als voor andere identiteitsgroepen. Dat betekent dat de overheid aan hen dezelfde kansen moet bieden als andere identiteitsgroepen. Het neutraliteitsprincipe garandeert dit recht. Culturele identiteit wordt hiermee beperkt tot een ideaal van goed leven, waarmee de overheid geen verdere bemoeienis heeft dan de condities te waarborgen om deze identiteit in de privé-sfeer tot uitdrukking te brengen. Het probleem aan deze benadering is dat de culturele identiteit van minderheidsgroepen beperkt wordt tot de privé-sfeer. Sluit culturele identiteit niet ook opvattingen en praktijken in die betrekking hebben op de moraal van de publieke sfeer? Dit leidt tot de vraag of de door de overheid gegeven rechtvaardiging de mogelijkheden om aan culturele identiteit uiting te geven niet te veel inperkt.

De zojuist geschetste problemen staan niet los van discussies in wetenschappelijke kring. In ethisch- en politiek-filosofische discussies vindt een kritische herbezinning op het liberalisme plaats, waarbij ook het principe van neutraliteit in het geding is. Critici van dit principe beweren dat de claim van liberale neutraliteit niet vol te houden is, omdat de rechtvaardiging van een liberale politieke visie altijd gebaseerd is op een bepaald, cultuurgebonden ideaal van goed leven. Niet alle concepties van goed leven zullen dit ideaal onderschrijven en daarmee staat de neutraliteit ervan ter discussie. Overigens is deze kritiek niet alleen afkomstig van critici, ook verdedigers van liberale neutraliteit zien beperkingen aan dit principe. Het principe van neutraliteit beoogt gelijke kansen van individuen en groepen, maar erkent niet of onvoldoende de culturele eigenheid van groepen. Bepaalde culturele verschillen worden daarmee niet onderkend, zo luidt de kritiek in het algemeen.

De rechtvaardiging die de overheid voor haar uitgangspunt aanvoert, levert dus problemen op. Dit leidt tot de vraag of deze liberale rechtvaardiging gehandhaafd, bijgesteld of vervangen moet worden. Verschillende politieke filosofen hebben zich beziggehouden met deze liberale rechtvaardiging. Sommigen hebben voorgesteld de tekortkoming van de neutrale liberale rechtvaardiging te compenseren met een aanvullende theorie of deze te vervangen door een andere theorie. Een van de voorstellen is de culturele identiteit van minderheidsgroepen meer recht te doen door toekenning van specifieke rechten voor minderheidsgroepen (groepsrechten). Toekenning van groepsrechten is echter niet vanzelfsprekend met een liberale theorie te verdedigen, omdat daarmee een belangrijke liberale waarde, de vrijheid van het individu, in het geding komt.

Het beleidsuitgangspunt van de erkenning van de culturele identiteit van minderheidsgroepen is het vertrekpunt van deze studie. De rechtvaardiging van dit beleidsuitgangspunt is het morele probleem dat onderzocht zal worden. De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt: is het mogelijk in termen van een liberale moraal een adequate rechtvaardiging te geven van de erkenning van culturele identiteit? Of gaat een liberale rechtvaardiging uit van een te beperkte visie op wat erkenning van culturele identiteit inhoudt? Deze vraag zal als volgt uitgewerkt worden.

Allereerst wordt het neutraliteitsprincipe als kenmerkend principe van de door de overheid gegeven liberale rechtvaardiging onderzocht. Wat houdt het neutraliteitsprincipe in, en hoe kan dit principe gerechtvaardigd worden? Is een neutrale rechtvaardiging van de liberale moraal mogelijk, dat wil zeggen ook aanvaardbaar ten overstaan van etnische minderheidsgroepen? Het antwoord op die vraag zal ontkennend zijn. Een liberale moraal stoelt op bepaalde waarden die niet door elke cultuur aanvaard worden. Het gevolg daarvan is dat bepaalde groepen een op die waarden gefundeerd overheidsbeleid als een aantasting van hun culturele identiteit zullen ervaren. Vervolgens stel ik de vraag of er andere mogelijkheden zijn die meer recht doen aan de erkenning van culturele identiteit. In dat kader bespreek ik het rechtspluralisme, een theorie die het meest verstrekkend is in de erkenning van culturele identiteit. De bespreking daarvan zal tot de conclusie leiden dat die theorie zich niet verdraagt met de fundamentele waarden die in de Nederlandse samenleving verankerd liggen. Daarna behandel ik de theorie van groepsrechten die ik opvat als een zwakkere vorm van erkenning van culturele identiteit. Ik geef daarbij vooral aandacht aan auteurs die een liberale interpretatie en uitwerking van deze theorie presenteren. Aan het einde van dit hoofdstuk zal ik de vraag beantwoorden in hoeverre een groepsrechtentheorie in de Nederlandse situatie van toepassing is. In het laatste hoofdstuk beantwoord ik aan de hand van de resultaten van het onderzoek de vraag of het mogelijk is in termen van een liberale moraal een adequate rechtvaardiging van het beleidsuitgangspunt van de erkenning van culturele identiteit van minderheidsgroepen te geven.

Opzet van de studie

Deze studie begint met een analyse van het minderhedenbeleid, daarna wordt een overstap gemaakt naar de theorie (politieke filosofie), om vervolgens

weer terug te komen bij het minderhedenbeleid. In het onderzoek wordt de door overheid gegeven rechtvaardiging van het beleidsuitgangspunt van de erkenning van culturele identiteit als vertrekpunt genomen. Het wetenschappelijk kader waarbinnen dit onderzoek valt, is de eerdergenoemde herbezinning op de liberale moraal, waarin het neutraliteitsprincipe en de toekenning van groepsrechten gespreksthema's zijn. De werkwijze in deze studie is als volgt.

In hoofdstuk 1 wordt een analyse gemaakt van de belangrijkste beleidsadviezen en overheidsnota's over het minderhedenbeleid en de erkenning van culturele identiteit in het bijzonder. Deze analyse is beschreven in een historisch overzicht van de ontwikkelingen van het minderhedenbeleid vanaf de Tweede Wereldoorlog.

In hoofdstuk 2 volgt een analyse van het conceptuele kader van de overheid aan de hand van de belangrijkste beleids(advies)nota's, zowel van de regering als van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Aan de hand van de resultaten van deze analyse wordt onderzocht wat het normatieve argumentatiekader is op grond waarvan het beleid wordt gepresenteerd.

In hoofdstuk 3 wordt de overstap gemaakt naar de relevante politiek-filosofische literatuur. De conceptuele betekenis en de rechtvaardiging van het principe van neutraliteit van de overheid wordt geanalyseerd aan de hand van de literatuur. Hierbij komt aan de orde welke betekenissen aan neutraliteit te onderscheiden zijn en hoe ze geordend kunnen worden.

Hoofdstuk 4 gaat over het probleem van de rechtvaardiging van neutraliteit. Wat wordt er bedoeld met een neutrale rechtvaardiging van neutraliteit en de liberale politieke moraal? Is de door sommige liberalen gepresenteerde rechtvaardiging neutraal vanuit het perspectief van minderheidsgroepen?

Rechtspluralisme is een van de mogelijkheden om culturele identiteit te erkennen. Deze mogelijkheid wordt in hoofdstuk 5 onderzocht. Na een verkenning en afbakening van het begrip, wordt nagegaan in hoeverre het Nederlandse rechtssysteem tegemoetkomt en tegemoet dient te komen aan de culturele verscheidenheid die zich in de samenleving voordoet.

In hoofdstuk 6 gaat de aandacht naar de tweede optie, de mogelijkheid van toekenning van groepsrechten. Zowel de conceptuele betekenis als de rechtvaardiging van groepsrechten zal bij verschillende liberale auteurs worden geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre een theorie van groepsrechten een geschikte mogelijkheid is om meer recht te doen aan de erkenning van culturele identiteit van minderheidsgroepen. In dit antwoord zal ook de Nederlandse situatie betrokken worden.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 nagegaan welke conclusies uit het onderzoek kunnen worden getrokken en wat de implicaties daarvan zijn voor de rechtvaardiging die de overheid aanvoert voor de erkenning van de culturele identiteit van etnische minderheidsgroepen.

Doelstelling en verantwoording

Met deze studie wordt níét beoogd de vraag te beantwoorden hoe een minderhedenbeleid, dat de culturele eigenheid van minderheidsgroepen

erkent, eruit behoort te zien. Beleidsaanbevelingen moeten dan ook niet als een resultaat van dit onderzoek verwacht worden. Wat met deze studie wél beoogd wordt, is de beantwoording van de vraag naar de onderbouwing van het overheidsbeleid: hoe ziet een adequate rechtvaardiging van erkenning van culturele identiteit eruit? Hoeveel ruimte kan een liberale overheid bieden aan groepen waarvan de cultuur ingrijpend verschilt van de dominante westerse cultuur?

De keuze van de politiek-filosofische literatuur die aan de basis ligt van deze studie moet ook in het licht van de hier bovengenoemde doelstelling gezien worden. Binnen de politieke filosofie kan de Canadese liberale auteur Will Kymlicka beschouwd worden als degene die het huidige debat over de grondslagen van het liberalisme in verband heeft gebracht met de erkenning van de culturele identiteit van minderheidsgroepen. Vanaf de verschijning van zijn boek *Liberalism, Community and Culture* in 1989 begon een stroom van literatuur op het gebied van multiculturalisme op gang te komen, hetgeen inmiddels is uitgemond in het zogenaamde 'multiculturalisme-debat' in de politieke filosofie. Kymlicka's werk neemt in deze studie een belangrijke plaats in vanwege zijn poging om binnen de liberale traditie te zoeken naar een andere interpretatie van het liberalisme, als basis voor een politieke theorie die recht doet aan de culturele eigenheid van minderheidsgroepen. Zijn kritiek op de gangbare liberale visie richt zich vooral op de theorie van John Rawls. Rawls' visie, evenals die van Charles Larmore, zullen in deze studie dan ook als voorbeelden van gangbare liberale theorieën worden geanalyseerd. Voor de conceptuele analyse van het neutraliteitsprincipe wordt onder meer gebruik gemaakt van het werk van Peter Jones, Jeremy Waldron en Joseph Raz. De liberale rechtsfilosoof Raz komt verder vooral aan bod vanwege zijn visie op het multiculturalisme-debat en de erkenning van de culturele identiteit van minderheidsgroepen. Het door sommigen voorgestelde groepsrechtenconcept zal worden geanalyseerd aan de hand van drie liberale auteurs, Joseph Raz, Will Kymlicka en Bert Musschenga, die ieder een eigen interpretatie daaraan geven.

Met deze studie wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het onderzoek naar de etnisch-culturele positie van minderheidsgroepen in Nederland vanuit een ethisch- en politiek-filosofische invalshoek. Toetsing van de door de overheid gegeven rechtvaardiging van het minderhedenbeleid is van belang om het beleid ten overstaan van de betrokken minderheidsgroepen op adequate wijze te kunnen verantwoorden. Daarnaast is deze studie bedoeld als bijdrage aan de discussie over de liberale moraal vanuit de wisselwerking van fundamentele en praktisch-ethische vraagstellingen.

1 Minderhedenbeleid: historisch overzicht

*De Nederlandse overheid kan en mag de Molukse minderheid niet dwingen haar eigen identiteit op te geven. Daartegenover mag de Nederlandse overheid verlangen dat de leden van culturele minderheden de basiswaarden en -normen van de omringende samenleving zullen eerbiedigen (...).*¹

1.1 Inleiding

Vanaf de jaren zestig krijgt de Nederlandse samenleving met een omvangrijke instroom van nieuwkomers te maken. Op zich is immigratie geen nieuw verschijnsel en ook de omvang is niet uitzonderlijk.² Sinds eeuwen komen groepen mensen naar Nederland vanwege gunstiger arbeidsmogelijkheden of leefomstandigheden. In verhouding tot de totale bevolkingsomvang is het percentage van de huidige immigratie niet groter dan in eerdere tijden.³ Een groot verschil met vroeger is dat de overheid niet alleen immigratie, maar ook de integratie van de nieuwkomers tracht te sturen. Er is sprake van een beleid.

In dit hoofdstuk en het volgende wordt toegewerkt naar een reconstructie van de normatieve uitgangspunten van het overheidsbeleid, voorzover het de erkenning van de culturele eigenheid van minderheidsgroepen betreft. Met het oog op dit doel wordt in dit hoofdstuk een historisch overzicht van het minderhedenbeleid gepresenteerd, waarin de ontwikkelingen sinds de Tweede Wereldoorlog worden beschreven.⁴ Het overzicht begint in de jaren vijftig, op het moment dat de overheid een beleid opstelt naar aanleiding van de komst van Indische Nederlanders en Molukkers naar Nederland.⁵ De beschrijving is gebaseerd op de belangrijkste beleidsnota's en beleidsadviezen, waarbij het

¹ *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 62.

² 'Migratie' ('migranten'), de verhuizing van het ene naar het andere land, is de overkoepelende term voor 'immigratie' ('inmigranten') en 'emigratie' ('emigranten'). 'Migratie' en 'immigratie' worden in de literatuur veelal door elkaar gebruikt.

³ In de 17e eeuw bijvoorbeeld was 11,5% van de totale Nederlandse bevolking van allochtone herkomst. Zie: Cornelis, 1990: 13v. Tegenwoordig gaat het om nog geen 9 %. Zie verder: De Beer, 1996: 23. Het percentage is gebaseerd op de telling van CBS, januari 1995. Zie voor de immigratiegeschiedenis vanaf de 16e eeuw: Lucassen en Penninx, 1994.

⁴ In tweede instantie is voor aanvulling gebruik gemaakt van secundaire literatuur. De indeling in perioden is gebaseerd op de indeling van Entzinger, 1984: 73-158.

⁵ Het feit dat latere beleidskeuzen samenhangen met de gang van zaken en ervaringen opgedaan in deze periode, is reden om het overzicht in deze periode te laten aanvangen. Overigens, de term 'minderhedenbeleid' wordt nog niet gebruikt. Wel spreekt men van 'inmigranten' en 'inmigrantenbeleid'. Vergelijk: *De Repatriëring*, (z.j.).

uitgangspunt van de erkenning van culturele identiteit de keuzen en de accenten heeft bepaald. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt een beschouwing gegeven van de belangrijkste verschuivingen in het overheidsbeleid.

1.2 Eerste periode: 1950-1961

De eerste periode is de periode van naoorlogs herstel. De onafhankelijkheid van Indonesië brengt met zich mee dat Indische Nederlanders en 'repatrianten' naar Nederland komen.⁶ De overheid beoogde in deze periode via 'repatriantenbeleid' de assimilatie op het gebied van huisvesting, arbeid en welzijn te bevorderen en minderheidsvorming te voorkomen. Assimilatie betekent dat nieuw ingekomenen in het grotere geheel van de samenleving opgenomen worden, zodat ze uiteindelijk niet meer als etnische groep te herkennen zijn. Van etnische minderheidsvorming is sprake als een etnische groep gedurende meer generaties een lage sociaal-economische positie inneemt, in geringe mate participeert in de samenleving, weinig machtsinvloed heeft en klein van omvang is.⁷ De Indische Nederlanders passen zich snel aan en vormen een heterogene groep. Ouders tonen sterke betrokkenheid bij het onderwijs en stimuleren hun kinderen zich aan te passen aan het gedrag van Nederlandse kinderen, ook al keuren ze dat gedrag lang niet altijd goed.⁸ De maatregelen – zoals contractpensions en spreidingsbeleid – die de overheid treft met het oog op de integratie van Indische Nederlanders hebben een tijdelijk karakter en kunnen binnen tien jaar met succes worden beëindigd.⁹ Op Indische Nederlanders blijkt het begrip minderheidsvorming niet van toepassing te zijn.

In dezelfde periode komt ook een andere groep immigranten uit het voormalig Nederlands-Indië. Na een rechterlijke uitspraak wordt de Nederlandse overheid tegen haar zin en tegen de zin van de betrokkenen zelf gedwongen Molukse (ex-KNIL) militairen en hun gezinnen in Nederland op te nemen.¹⁰ Kenmerkend voor de Molukkers is dat zij een homogene groep vormen, een

⁶ Tussen 1945-1958 migreerden naar schatting 250.000 personen uit Nederlands-Indië/Indonesië naar Nederland. Surie, 1973: 73v. De term 'repatrianten' is feitelijk niet helemaal juist: slechts een klein deel van de mensen 'repatrieerde' na tijdelijk verblijf in Indonesië, de grootste groep repatrianten bestond uit zogenaamde 'Indische Nederlanders' of 'Indo-Europeanen' die Indië als hun vaderland beschouwden en naar Nederland emigreerden. Surie, 1973: 47; Van Amersfoort, 1974: 87.

⁷ Ik volg hier de definitie van Van Amersfoort, 1974: 37.

⁸ *De Repatriëring*, (z.j.): 296-299. Zie ook: Lucassen, 1994: 94-107.

⁹ Andere maatregelen zijn arbeidsbemiddeling en maatschappelijk werk. Van Praag, 1973: 29v; Van Amersfoort, 1974: 96; Entzinger, 1990: 251. Volgens Surie, 1973: 77, ziet de overheid haar taak voornamelijk op materieel gebied. Maatschappelijke begeleiding en geestelijke verzorging is voor rekening van particulier of kerkelijk initiatief.

¹⁰ Op 22 januari 1951 wijst het Gerechtshof te 's-Gravenhage arrest in hoger beroep. Wegvoering, afvloeiing of demobilisatie, zonder hun toestemming, van de Ambonese oud-KNIL-militairen en de bij hen horende gezinnen wordt de regering verboden. *Bijlagen TK* 1950-1951: 9; *De Problematiek*, 1978: 95; Steijlen, 1996: 52; Smeets, 1991a: 7 en 12; Manuhutu, 1991: 74-87; *Etnische Minderheden*, 1979: XI. De groep Molukkers (aanvankelijk Ambonezen genoemd) telt bij aankomst ongeveer 12.500 personen. *Bijlagen TK* 1950-1951: 11; Steijlen, 1996: 16 en 20; Smeets, 1991b: 18.

achterstand in beheersing van het Nederlands hebben en bovendien een laag opleidingsniveau hebben. Verder is er sprake van een grote kloof tussen oudere en jongere Molukkers. Aangezien zowel de Molukkers als de Nederlandse overheid verwachten dat hun aanwezigheid van tijdelijke aard is, voert de overheid een segregatiebeleid zodat de Molukse groep niet uiteen zal vallen.¹¹ In tegenstelling tot het assimilatiebeleid dat de overheid voerde voor de groep Indische Nederlanders, heeft dit segregatiebeleid tot doel om de betreffende etnische groep zich zo min mogelijk te laten aanpassen aan de Nederlandse samenleving en daarom apart te houden.¹² Terugkeer naar het land van herkomst zal zo gemakkelijker kunnen verlopen, is de redenering. In praktisch opzicht wordt dit bewerkstelligd door huisvesting in kampen. Later, in 1959, kiest de overheid voor een beleid dat meer op integratie is gericht en waarbij Molukkers in meer permanente 'open woonwijken' worden gehuisvest, zodat 'het eigen groepsleven niet te zeer aangetast zal worden'.¹³

1.3 Tweede periode: 1961-1973

De tweede periode kenmerkt zich door sterke economische groei en snel toenemende welvaart. Tekorten op de arbeidsmarkt leiden ertoe vanaf midden jaren vijftig en vooral in de jaren zestig buitenlandse werknemers – gastarbeiders – aan te trekken uit landen rondom de Middellandse Zee. De tekorten op de arbeidsmarkt lijken structureel te zijn, in allerlei ongeschoolde functies in alle takken van de industrie worden (mannelijke) buitenlandse werknemers aangesteld. Tot 1960 bemoeit de overheid zich niet met de werving, maar omdat er wantoestanden ontstaan, sluit de overheid in de periode tussen 1960-1970 wervingsovereenkomsten met zeven landen rondom de Middellandse Zee.¹⁴ Zowel het bedrijfsleven als de overheid ziet de

¹¹ Een verblijf van ongeveer zes maanden, denkt men. *De Problematiek*, 14 915, nrs. 1-2, 1978: 12; Smeets, 1991b: 19v. De regering beoordeelt de "afvoer der Ambonezen naar Nederland tot de slechtst denkbare oplossingen (...)", *Bijlagen TK 1950-1951*: 10. "De regering meent, dat de levensgewoonten en maatschappelijke opvattingen van deze groep Ambonezen, hun lichamelijke gesteldheid en de klimatologische omstandigheden, waarin zij zullen komen te verkeren, hen niet disponeren voor blijvende opname in een hun vreemde en onbekende Nederlandse gemeenschap". *Bijlagen TK 1950-1951*: 11v.

¹² Dit betekent onder meer dat Molukkers niet toegelaten worden tot de reguliere huisvestings- of arbeidsmarkt. De gedachte van 'tropisch onderwijs' wordt losgelaten, ouders en beleidsmakers hebben een duidelijke voorkeur voor Nederlandse scholen boven kampscholen. Lucassen, 1994: 100; Akihary, 1991: 40-73.

¹³ De Commissie-Verwey-Jonker 1959: 107. Zie ook: *De Problematiek*, 14 915, nrs. 1-2, 1978: 14.

¹⁴ Eind jaren veertig komen zo'n zevenhonderd Italiaanse jonge mannen naar Nederland in het kader van een speciaal voor de mijnindustrie gesloten wervingsovereenkomst. Naar het model van de wervingsovereenkomst met Italië in 1960 worden ook wervingsovereenkomsten met andere mediterrane landen gesloten. Lindo, 1994: 119-121. Zie ook: *Gastarbeid in Nederland*, 1972: 36; *MvA*, 10 504, nr 9, 1974: 3. "Deze vraag [naar buitenlandse arbeidskrachten, AJS] ging van het bedrijfsleven uit; de overheid zelf heeft nooit enig initiatief te dezen ontplooid. Wel heeft zij zich, mede ter bescherming van de nationale arbeidsmarkt, belast met het wegnemen van knelpunten en het in geordende banen leiden van de migratie. (...) In dit kader heeft de overheid wervingsovereenkomsten gesloten, wervingsbureaus geopend en bindende regels voor arbeidsvoorwaarden voor buitenlandse werknemers gesteld".

aanwezigheid van de gastarbeiders als tijdelijk.¹⁵ Een 'migrantenbeleid' wordt dan ook eerst niet nodig geacht, wel komen activiteiten vanuit particulier initiatief (onder andere vanuit de kerken) op gang, die later financieel ondersteund worden door het Ministerie van CRM.¹⁶ Met het aantal migranten nemen echter ook de problemen toe op het gebied van huisvesting, opvang en begeleiding.¹⁷ In 1970 komt de regering met de *Nota Buitenlandse Werknemers* waarin voor het eerst een 'gastarbeidersbeleid' wordt geformuleerd.¹⁸ Nadrukkelijk wordt in de nota gesteld "dat Nederland beslist geen immigratieland is."¹⁹ Het beleid zal erop gericht zijn de groep de kans te geven de eigen identiteit te bewaren. Daarbij wordt gekozen voor een groepsgerichte benadering omdat "de ervaring heeft geleerd dat de aanpassing beter verloopt met behoud van het eigen groepsverband" en sociaal isolement van de buitenlandse werknemer zo voorkomen wordt. Dit type beleid, waarbij zowel accent gelegd wordt op integratie als op het handhaven van de eigen identiteit, zal in een latere periode betiteld worden als 'twee-sporenbeleid'.²⁰

Tegelijkertijd komt een massale migratiestroom uit Suriname op gang. Vergeleken met eerdere ex-koloniale migranten, Indische Nederlanders en Molukkers, is de komst van Surinamers over een langere periode verspreid geweest met pieken in 1975 en 1980. De migratiemotieven zijn divers en soms diffuus.²¹ Al langere tijd komen Surinamers, meestal om een goede opleiding te volgen, naar Nederland. In de jaren zeventig is echter sprake van een massale migratiestroom als gevolg van economische en politieke omstandigheden in Suriname. Van arbeidsmigratie is eigenlijk geen sprake. Het in 1954 ingestelde Statuut voor het Koninkrijk maakte Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederland tot gelijkberechtigde delen van het Koninkrijk. Zo wordt het mogelijk dat inwoners van Suriname en de Antillen zich vrijelijk in Nederland kunnen vestigen.²² Het zijn vooral de beter geschoolden die van deze mogelijkheid gebruik maken. Vanaf 1972 komt een discussie in overheidskringen op gang over mogelijke beperking van de vrije migratie naar Nederland.²³ De overheid wil geen toelatingsbeleid instellen omdat het Nederlandse staatsburgers betreft en schuldgevoelens ten opzichte van het koloniale verleden een rol spelen. In plaats van een toelatingsbeleid besluit

¹⁵ In 1968, het einde van de eerste wervingsperiode, waren ongeveer 55.000 buitenlandse arbeidskrachten uit de wervingslanden in Nederland. Penninx, Smeets en Tazelaar, 1996: 2/1050-14.

¹⁶ Stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers. Entzinger, 1984: 79.

¹⁷ Om een indruk te krijgen van de toename: in 1960 zijn er volgens CBS honderd Turken in Nederland. Na de wervingsovereenkomst met Turkije in 1964 neemt hun aantal snel toe. In 1974 verblijven 50.000 Turken in Nederland. Böcker, 1994: 146.

¹⁸ In het spraakgebruik bekend als de *Nota Roolvink*. Zie *Gastarbeid in Nederland*, 1972: 38. Toename van het aantal buitenlandse werknemers, ondermeer door 'het verschijnsel van spontane migratie' (migratie buiten de officiële werving om) is aanleiding tot deze eerste beleidsnota. *Nota Buitenlandse Werknemers*, 10 504, nr 2, 1970: 4.

¹⁹ *Nota Buitenlandse Werknemers*, 10 504, nr 2, 1970: 14.

²⁰ *Nota Buitenlandse Werknemers*, 10 504, nr 2, 1970: 10: "Ten aanzien van de buitenlandse werknemers, die doorgaans slechts korte tijd in ons land zullen verblijven, zal het accent zelfs voornamelijk op behoud van eigen identiteit worden gelegd. Heraanpassingsmoeilijkheden bij terugkeer naar eigen land zullen dan zo gering mogelijk zijn".

²¹ Van Niekerk, 1994: 67.

²² Entzinger, 1984: 81v.

²³ Reubsæet, 1982: 22v.

het kabinet Suriname zo snel mogelijk de onafhankelijkheid te verlenen. Daarmee is de band krachtens het Koninkrijksstatuut verbroken en hoopt men de migratie naar Nederland te kunnen stoppen. Als de onafhankelijkheid van Suriname (25 november 1975) in zicht komt, vestigen vele Surinamers zich alsnog in Nederland.²⁴ De Nederlandse overheid is nauwelijks of niet voorbereid op de komst van zo veel Surinamers. Enerzijds reageert ze met een beleid vergelijkbaar met dat van de repatrianten, gericht op integratie, anderzijds heerst de gedachte van tijdelijk verblijf en is het beleid gericht op remigratie.²⁵ Ook voert de overheid een zogenaamd twee-sporenbeleid. Categoriele welzijnsinstellingen, dat wil zeggen instellingen gericht op een bepaalde etnische minderheidsgroep, worden opgericht om behulpzaam te zijn bij de uitvoering van dit remigratiebeleid.²⁶ Het effect van het integratiebeleid pakt op den duur echter anders uit dan het geval was bij de repatrianten: veel Surinamers komen vooral in sociaal-economisch opzicht in een minderheidspositie terecht.²⁷

1.4 Derde periode: 1973-1980

Het jaar 1973, het jaar van de eerste oliecrisis, markeert het begin van een periode van groeiende sociaal-economische problemen. De migratie uit Suriname neemt toe, vooral als gevolg van het onafhankelijk worden van Suriname in 1975. Veel Surinamers maken gebruik van een overgangsregeling, geldend van 1975 tot 1980, waardoor het mogelijk is onder bepaalde voorwaarden zich in Nederland te vestigen. De behoefte aan nieuwe buitenlandse werknemers verdwijnt en in 1973 wordt de werving stopgezet. Het aantal mediterrane migranten neemt echter toe door gezinshereniging, waardoor arbeidsmigratie in gezinsmigratie overgaat. Er komt in overheidskringen een discussie op gang over terugkeer van arbeidsmigranten. In de *Memorie van Antwoord* stelt de regering zich op het standpunt dat vanuit het oogpunt dat "het dichtbevolkte Nederland geen immigratieland is en dat ook niet behoort te worden".²⁸ Ook vindt ze dat "zeer langdurige of blijvende vestiging in

²⁴ Alleen al in 1974 en 1975 komen meer dan 50.000 Surinamers. Op het moment van onafhankelijkheid van Suriname verblijven 140.000 Surinamers in Nederland. Van Niekerk, 1994: 48. Zie ook: Martens, Roijen en Veenman, 1993/1994: 20.

²⁵ Het beleid is gericht op opvang en maatschappelijke begeleiding door categoriale welzijnsinstellingen. Verder beleidsmaatregelen op het gebied van huisvesting, vergelijkbaar met die van destijds voor repatrianten: opvangcentra, contractpensions en spreidingsbeleid (5% woningen moet beschikbaar zijn voor de nieuwkomers). Entzinger 1984: 84; Reubsat en Kropman, 1983: 32v.

²⁶ Onder meer de stichting *Tenasu* (Terug naar Suriname) wordt opgericht. Van Niekerk, 1994: 68-71.

²⁷ Drie verklaringen zijn hiervoor te geven: ten eerste de grote spoed waarmee het beleid moet worden ontwikkeld en uitgevoerd; ten tweede de geringe mate van georiënteerd zijn op de Nederlandse samenleving; ten derde zowel de meerderheid van de Surinamers als de Nederlandse overheid verwachten niet echt een blijvende vestiging. Entzinger, 1984: 84vv; Van Niekerk, 1994: 68; Reubsat en Kropman, 1983: 39-54.

²⁸ Zie *MvA*, 10 504, nr. 9, 1974: 4. De hier genoemde *MvA* is de reactie van de regering op het voorlopige verslag op de *Nota Buitenlandse Werknemers*, 10 504, nr. 2, 1970. Aangezien het voorlopig verslag een breder terrein beslaat dan de *Nota Buitenlandse Werknemers*, heeft de *MvA* ten dele ook de functie van een voortgezette en meer uitgebreide regeringsnota.

Nederland” afgeremd moet worden. Voorgesteld wordt terugkeer te stimuleren door elke, na twee of drie jaar, vrijwillig vertrekkende buitenlandse werknemer een bonus (beter bekend als ‘oprotpremie’) van vijfduizend gulden in het vooruitzicht te stellen.²⁹ De bonusregeling stuit op veel verzet in het parlement en wordt niet ingevoerd.³⁰ In plaats daarvan wordt een groot verkennend onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden van remigratie.³¹ Dit onderzoek wijst uit dat massale terugkeer niet slagen kan vanwege de economische situatie in de herkomstlanden. Niet alleen remigratie, maar ook integratie van ‘langverblijvers’ is nu het bewust gekozen uitgangspunt van het beleid (twee-sporenbeleid).³² De toenemende gezinshereniging brengt nieuwe problemen met zich mee op het gebied van huisvesting en onderwijs. Vanwege de maatschappelijke gevolgen die migratie met zich meebrengt, raakt de overheid steeds vaker zelf betrokken bij deze problemen. Hoewel de overheid al langer een beleid voerde van ‘integratie met behoud van culturele identiteit’, wordt dit nu het motto van het overheidsbeleid.³³ Enerzijds moeten buitenlandse werknemers en hun gezinnen meer in de samenleving opgenomen worden, anderzijds moet de weg tot terugkeer openblijven en moet cultuurbehoud daarom nagestreefd worden. In verband met dit laatste wordt onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) ingevoerd en worden categoriale instellingen gestimuleerd.³⁴

Eind jaren zeventig komt er een definitieve wending in het beleid van de overheid voor de Molukkers: van segregatiebeleid stapt men over op integratiebeleid. Al lange tijd zijn onderdrukte spanningen in de Molukse gemeenschap merkbaar. Met de treinkapingen van 1975 en 1977 escaleren ze.³⁵ Het beleid van de overheid dat zich sinds eind jaren vijftig al meer in de richting van integratie ontwikkelt, komt nu in een stroomversnelling terecht.³⁶ In 1978 reageert de overheid beleidsmatig op de gewelddadige acties met de ‘Molukkersnota’, *De Problematiek van de Molukse Minderheid in Nederland*. Hierin wordt vastgesteld dat de Nederlandse overheid en de Molukse gemeenschap sterk van mening verschillen: de overheid die naar emancipatie en integratie streeft tegenover de meerderheid van de Molukkers die voor een onafhankelijke of intern-autonome republiek der Zuid-Molukken strijdt en daarvoor steun van de overheid verlangt. Verder willen de Molukkers wel emanciperen, maar alleen als Molukker en dus als lid van de Molukse gemeenschap. Zij verzetten zich tegen het klakkeloos overnemen van Nederlandse waarden en normen. Integratie had voor hen die betekenis. In *De Problematiek* stelt de

²⁹ MvA, 10 504, nr 9, 1974: 4.

³⁰ *Nota Eindverslag*, 10 504, nr. 12, 1974: 14; *Bijlagen MvT*, 13 682, nr.4, 1974: 25.

³¹ Het zogenaamde REMPLD-onderzoek. Entzinger, 1984: 89.

³² MvA, 10 504, nr 9, 1974: 4.

³³ In 1974 verschijnt de regeringsnota: *Nota naar Aanleiding van het Eindverslag*, 10504, nr 12, 1974. Hier aangeduid als: *Nota Eindverslag*. Het zogenaamde twee-sporenbeleid is in deze nota terug te vinden en ook in beleidsnota’s over Surinamers. Zie: Molleman, 1978: 329.

³⁴ *Nota Eindverslag*, 10 504, nr 12, 1974: 32-34 en 41v.

³⁵ Van Amersfoort constateert, in 1974: 205: “De Molukkers vormen tot nu toe de enige migrantengroepering die in Nederland tot een minderheid is geworden”. “Een vulkaan die op uitbarsten stond”, aldus Steijlen, 1996: 154-169, die de gebeurtenissen beschrijft. Zie ook: Lucassen en Penninx, 1994: 145.

³⁶ Lucassen en Penninx, 1994: 145; Entzinger, 1984: 90.

overheid zich op het standpunt dat zij slechts de politieke idealen van de individuele Molukkers, kan respecteren, maar ze niet kan delen of steunen.³⁷ Wat de sociale positie betreft is blijvende aanwezigheid van nu af aan het uitgangspunt voor beleid: integratie is daarom het doel. De ontplooiing van de Molukkers in de Nederlandse maatschappij moet bevorderd worden, onder andere door het opheffen van achterstanden op diverse gebieden.³⁸ Van de Molukkers verlangt de overheid dat zij, zolang zij in Nederland verblijven, de "basiswaarden en -normen van de omringende samenleving zullen eerbiedigen en bereid blijven de dialoog met de samenleving waarin zij verkeren open te houden".³⁹ Onder die voorwaarden erkent de overheid dat Molukkers recht hebben op het 'behoud van eigen identiteit' en zal zij "behulpzaam zijn bij het scheppen van materiële voorwaarden daarvoor".⁴⁰

De treinkapingen hebben niet alleen geleid tot doorbraken in het beleid voor de Molukkers. Ze zijn voor de Kamer aanleiding tot herbezinning op het algehele beleid voor etnische minderheidsgroepen. In het kader van die herbezinning biedt in 1979 de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), een adviesorgaan van de overheid, zijn rapport *Etnische Minderheden* aan.⁴¹ De WRR, die op verzoek van de regering zijn rapport had geschreven, pleit voor een gecoördineerd minderhedenbeleid gericht op legaal in Nederland verblijvende migranten en een restrictief toelatingsbeleid. De Raad stelt een belangrijke koerswijziging voor: afstappen van de stellingname dat Nederland geen immigratieland is, omdat een groot deel van de migranten, vooral de migranten van Surinaamse herkomst en de mediterrane buitenlandse werknemers, zich in de praktijk voor langere duur vestigt ondanks de tijdelijkheidsgedachte bij de desbetreffende groepen. De WRR stelt tevens voor de tot dan toe gevolgde doelstelling 'integratie met behoud van eigen identiteit' los te laten vanwege de onjuiste statische benadering van identiteit. Met 'statisch' wordt bedoeld dat de "beweeglijkheid en het aanpassend vermogen van culturen" miskend wordt en dat "evenmin recht gedaan [wordt] aan de verscheidenheid in culturele oriëntaties" binnen de minderheden zelf.⁴² Voor de beleving van hun culturele identiteit moeten minderheden gebruik kunnen maken van grondwettelijk gewaarborgde vrijheden. Mocht de confrontatie van verschillende culturen conflicten opleveren, dan stelt de WRR het volgende voor "In die gevallen van confrontatie waarbij in de praktijk geen compromis mogelijk is, staat geen andere keus open dan de

³⁷ *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 29, 34 en 63.

³⁸ *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 17 en 40.

³⁹ *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 39 en 62.

⁴⁰ De overheid gaat daarin verder dan artikel 27 van het *IVBPR*, waarin zij alleen wordt opgeroepen tot het verlenen van de vrijheid tot beleving van de eigen identiteit. *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 39.

⁴¹ In opdracht van de WRR (1978) maakt Penninx een inventariserende studie naar het tot dusver gevoerde minderhedenbeleid van de overheid. De WRR biedt op 9 mei 1979 de regering zijn rapport over deze studie aan en voegt als bijlage de studie van Penninx toe. De in deze studie betrokken minderheden zijn: Molukkers, Surinamers, Antillianen en mediterrane buitenlandse werknemers. Hoewel de diverse doelgroepen met verschillende problemen te maken hebben, is hun achterstandspositie (inzake opleiding, inkomen, huisvesting, status, macht, arbeidskwaliteit e.d.) een gemeenschappelijk kenmerk. *Etnische Minderheden*, 1979: XIIIv.

⁴² *Etnische Minderheden*, 1979: XXI.

verworvenheden van onze cultuur te verdedigen tegen andersluidende aanspraken in".⁴³

1.5 vierde periode:1980-1989

In de vierde periode verslechtert de sociaal-economische situatie in Nederland verder, de werkloosheid groeit en het toelatingsbeleid voor nieuwe immigranten wordt verscherpt.⁴⁴ In 1980 reageert de regering op het WRR-rapport *Etnische Minderheden*.⁴⁵ Zij is het met de voornaamste aanbevelingen eens en erkent dat van nu af aan Nederland als immigratieland beschouwd moet worden.⁴⁶ Deze erkenning betekent meteen het officiële begin van het 'Minderhedenbeleid', dat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gecoördineerd wordt.⁴⁷ Voor 'de eigen cultuur of identiteit' van etnische minderheden merkt de regering op dat dit "telkens weer een delicate vraag is".⁴⁸ Ze stelt zich wat dit betreft op het standpunt dat gelijkwaardigheid uitsluit "dat etnische minderheden gedwongen worden het Nederlandse cultuurpatroon over te nemen, zich zonder meer te conformeren aan onze gewoonten, zeden en gebruiken (assimilatie). Hiertegenover staat dat, wil de term samenleving enige inhoud hebben, ook een los van elkaar staan (segregatie) moet worden voorkomen".⁴⁹ Uit deze opvatting van gelijkwaardigheid blijkt dat de overheid ruimte wil bieden voor culturele eigenheid zolang het niet leidt tot verbroekeling van de samenleving. Het opheffen van achterstanden van etnische minderheidsgroepen ziet de regering als een verbijzondering van een algemener beleid gericht op groepen in achterstands-situaties.

Na een voorlopige nota, de *Ontwerp-Minderhedennota* (1981), volgt in 1983 de definitieve versie, de *Minderhedennota*. In hoofdlijnen sluit de laatstgenoemde nota aan op het WRR-rapport. De geringe maatschappelijke participatie en het dreigend isolement van de minderheden, hun sociale en economische achterstand en hun zwakke rechtspositie, de door hen onder-vonden achterstelling en discriminatie rechtvaardigen volgens de regering een minderhedenbeleid. Dit beleid, zoals voorgesteld in de *Minderhedennota*, heeft als hoofddoelstelling "de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk

⁴³ *Etnische Minderheden*, 1979: XXII.

⁴⁴ De vanaf het midden van de jaren tachtig toenemende migratie van asielzoekers leidt tot verscherping van het restrictieve toelatingsbeleid. Penninx, Smeets en Tazelaar, 1996: 2/1050-20v.

⁴⁵ *Regeringsreactie op het rapport Etnische Minderheden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)*, Tweede-Kamerzitting 1980-1981, 16 102, nr. 6. Voortaan: *Regeringsreactie Etnische Minderheden*. De regering verbindt aan deze reactie het predikaat 'voorlopig' en verwijst voor een officieel standpunt naar een nog te verschijnen nota over het minderhedenbeleid. Deze nota verschijnt in 1983.

⁴⁶ *Regeringsreactie Etnische Minderheden*, 16 102, nr. 6, 1980: 4v.

⁴⁷ In verband daarmee wordt de *Interdepartementale Coördinatiecommissie Minderhedenbeleid* (ICM) ingesteld. *Regeringsreactie Etnische Minderheden*, 16 102, nr. 6, 1980: 17v.

⁴⁸ *Regeringsreactie Etnische Minderheden*, 16 102, nr. 6, 1980: 5.

⁴⁹ *Regeringsreactie Etnische Minderheden*, 16 102, nr. 6, 1980: 5v.

en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben”.⁵⁰ De drie al in het WRR-rapport en de *Ontwerp-Minderhedennota* gesignaleerde problemen worden nu uitgewerkt in drie doelstellingen van het beleid.⁵¹ Benadrukt wordt dat het voorgestelde minderhedenbeleid zich niet alleen op minderheden richt, maar ook op de samenleving als geheel. Uitgangspunt is dat alle betrokken minderheden “thans integraal deel uit maken van de Nederlandse samenleving en in overgrote meerderheid dat zullen blijven maken. Daarom is de regering van mening dat de samenleving zo ingericht moet zijn dat zij zich daarin kunnen ontplooiën op gelijke voet met andere ingezetenen”.⁵² Beleidsmaatregelen voor minderheden zullen in principe bekostigd moeten worden uit regelingen die voor alle ingezetenen zijn bedoeld (algemeen beleid); categoriale regelingen voor minderheden (specifiek beleid) zullen alleen in specifieke omstandigheden worden ingesteld.

Voor cultuurbeleving wordt gesteld dat minderheden evenveel kans als andere identiteitsgroepen in de samenleving moeten hebben om hun identiteit te beleven en vorm te geven. Er zijn echter grenzen: “Wanneer waarden en normen van minderheidsgroepen uit de eigen oorspronkelijke cultuur strijden met die van de gevestigde normen van onze pluriforme samenleving en deze voor de Nederlandse samenleving als fundamenteel worden beschouwd, zullen dergelijke aanpassingen nauwelijks mogelijk zijn”. Zo zijn bijvoorbeeld de positie van de vrouw en individuele vrijheden onopgeefbare verworvenheden. In andere gevallen zal het in de praktijk vaak zo zijn dat bij de afweging “de aanpassing van de dominante waarden en normen een geringe zal zijn (...) de confrontatie van culturen van minderheidsgroepen met de cultuur van de meerderheid ligt immers verankerd in de Nederlandse samenleving”.⁵³

1.6 Vijfde periode: 1989-1996

Als na een aantal jaren minderhedenbeleid de balans wordt opgemaakt, zijn de omstandigheden inmiddels op twee punten belangrijk gewijzigd. In de eerste plaats heeft een restrictief toelatingsbeleid de immigratie nauwelijks in omvang doen afnemen. In de tweede plaats is de werkloosheid onder minderheidsgroepen sterk toegenomen, bij sommige groepen is deze zelfs tot boven de 40% gestegen.⁵⁴ Problemen die zich in het algemeen in de samenleving voordoen, zoals werkloosheid en ongelijke onderwijskansen, doen zich

⁵⁰ *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 10v.

⁵¹ *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 10v. De doelstellingen zijn: 1) beleid inzake de vermindering van achterstand (onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid, welzijn, gezondheidszorg, etc.): 16-89; 2) beleid inzake de bestrijding van achterstelling: 90-106; 3) participatie, emancipatie en cultuurbeleving: 107-119. Verder wordt nog in aparte hoofdstukken aandacht besteed aan achterstandswijken, positie van vrouwen en jongeren, vreemdelingen- en toelatingsbeleid en remigratiebeleid.

⁵² *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 12.

⁵³ Beide citaten afkomstig uit de *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 107v.

⁵⁴ De werkloosheid begint vanaf 1975 op te lopen, later dan onder autochtone werknemers, maar wel in een sneller tempo en tot een hoger niveau. Penninx, Smeets en Tazelaar, 1993: 2/1050-15.

bij minderheidsgroepen versterkt voor. Voor de overheid was dit reden om de WRR in 1987 opnieuw om advies te vragen.⁵⁵

In antwoord op dit verzoek verschijnt in 1989 het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*.⁵⁶ Wees de WRR in 1979 op de blijvende aanwezigheid van migranten, in 1989 ligt de nadruk op het voortduren van de migratie en krijgt de overheid het advies hierop positief in te spelen. Dit uitgangspunt is belangrijk, omdat het de overheid in de gelegenheid stelt van goede opvang en inburgering een beleidsdoel te maken. Zo kan het 'curatief' oplossen van problemen aangevuld en op den duur vervangen worden door preventief beleid.

Weloverwogen kiest de Raad voor een nieuwe term – 'allochtonen' – ter aanduiding van de doelgroepen van het minderhedenbeleid. Bepaalde bezwaren die aan de term 'etnische minderheden' kleven kunnen hiermee voorkomen worden.⁵⁷ Dat de overkoepelende term 'allochtonen' soms nader gespecificeerd moet worden, blijkt uit de drie verschillende delen van het beleid: vreemdelingenbeleid, integratiebeleid en cultuurbeleid. Opmerkelijk is dat geadviseerd wordt het cultuurbeleid los te koppelen van het integratiebeleid en het te richten op alle allochtonen (ongeacht hun sociale positie), terwijl het integratiebeleid de allochtonen in een achterstandspositie tot doelgroep moet hebben.⁵⁸ Het vreemdelingenbeleid, het derde onderdeel, richt zich op de allochtonen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. Wat de verhouding tussen algemeen en specifiek beleid betreft, bepleit de Raad intensivering van algemeen beleid. Specifiek integratiebeleid zal nodig blijven en vraagt actief optreden van de overheid, vooral op de terreinen arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. Investeren op deze terreinen is vooral van belang om allochtonen zelfstandiger te maken; te veel heeft de overheid minderheidsgroepen als zorgcategorieën beschouwd, volgens de Raad. 'Behoud van cultuur' moet echter een initiatief van minderheden zelf zijn. De overheid heeft slechts een voorwaardenscheppende taak door barrières te slechten, zodat allochtonen op gelijke voet met andere ingezetenen kunnen delen in de culturele pluriformiteit.⁵⁹ De culturele identiteit van allochtonen in het onderwijs blijkt uit een toenemende belangstelling voor het oprichten van

⁵⁵ Smeets, 1993: 2/1100-3. *Allochtonenbeleid*, 1989: 9. De omvang van het aantal personen waarop het minderhedenbeleid zich richt, is in tien jaar gestegen van 473.000 tot 756.000 personen.

⁵⁶ Dit adviesrapport verschijnt op 9 mei 1989, op de dag af tien jaar na de verschijning van het eerste WRR-rapport over het minderhedenbeleid *Etnische Minderheden*.

⁵⁷ Onder 'allochtonen' rekent de Raad alle hier woonachtige vreemdelingen, alle hier woonachtige ex-vreemdelingen die tot Nederlander zijn genaturaliseerd en alle Nederlanders die afkomstig zijn uit de (voormalige) overzeese gebiedsdelen en hun nakomelingen tot in de derde generatie. Door voor 'allochtonen' als overkoepelende term te kiezen wordt niet langer de lage sociale positie in de samenleving als uitgangspunt genomen en kan meer recht gedaan worden aan de dynamiek die kenmerkend is voor de sociale positie van migrantengroepen. Bovendien denkt de Raad met deze, meer neutrale, term het gevaar van stigmatisering te kunnen voorkomen. *Allochtonenbeleid*, 1989: 61v.

⁵⁸ Deze groep allochtonen wordt overigens in dit rapport aangeduid met de term 'minderheden' of 'allochtone minderheden'. Zie: *Allochtonenbeleid*, 1989: 62.

⁵⁹ *Allochtonenbeleid*, 1989: 24: "Allochtonen die dit willen, moeten hun culturele eigenheid kunnen behouden en verder ontwikkelen: integratie behoeft zeker geen culturele assimilatie in te houden".

'eigen scholen', dat wil zeggen moslim- en hindoescholen. Een ontwikkeling die volgens de Raad niet bezwaarlijk is zolang kwaliteitseisen in acht worden genomen.⁶⁰ 'Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur' (OETC), [dat] in 1974 werd geïntroduceerd in het lager onderwijs, moet volgens de Raad "worden gehandhaafd, doch voortaan buiten het reguliere curriculum (...) worden aangeboden", terwijl 'Intercultureel Onderwijs' "als perspectief voor de gehele basisvorming (...) opgevat" dient te worden.⁶¹

In maart 1990 komt de regering met een voorlopige reactie op de adviesnota: *Regeringsstandpunt ten aanzien van het rapport 'Allochtonenbeleid'*.⁶² De regering brengt haar standpunt in samenhang met beleidsvoorstellen over Sociale Vernieuwing, dat zich ook richt op achterstandsbestrijding, maar wil afzonderlijk op de resultaten van het minderhedenbeleid aanspreekbaar blijven.⁶³ Met de WRR stelt de regering dat minderheden te lang door de overheid als zorgcategorieën zijn beschouwd, maar wil toch zorg in curatieve zin blijven aanbieden aan gemarginaliseerden in de samenleving. Een restrictief toelatingsbeleid, dat in 1983 al een randvoorwaarde voor het welslagen van het minderhedenbeleid werd genoemd, blijft van kracht. Ter verdere verbetering van de rechtspositie van minderheden acht de regering het wetsvoorstel *Algemene wet gelijke behandeling* en specifieke probleemgerichte wetgeving geschikt.⁶⁴ In een apart hoofdstuk wordt de opvang van nieuwe immigranten boven de leerplichtige leeftijd besproken: "Het kabinet onderkent dat een betere opvang vanaf hun toelating tot Nederland de integratie van deze nieuwe burgers kan bevorderen".⁶⁵ Onder integratie verstaat de regering: "het zo toerusten van mensen, dat zij zelfstandig hun

⁶⁰ *Allochtonenbeleid*, 1989: 154v.

⁶¹ Eind jaren zestig komt op initiatief van enkele groepen buitenlandse werknemers onderwijs in eigen taal en cultuur tot stand. Als buitenlandse regeringen teveel invloed hierop krijgen, neemt de overheid de verantwoordelijkheid over en introduceert OETC in 1974. De gedachte is dat vervreemding van het herkomstland zo voorkomen kan worden en aanpassing bij terugkeer gemakkelijker verloopt. Vanaf 1980 is volwaardige participatie in de Nederlandse samenleving vanuit de eigen achtergrond het doel van OETC. Later, als de overheid niet meer van terugkeer uitgaat, krijgt het OETC de volgende legitimatie: "de ontwikkeling van een positief zelfconcept en zelfbewustzijn, de vermindering van de kloof tussen school- en thuismilieu en ondersteuning van intercultureel onderwijs". De discussie over handhaving van OETC blijft voortduren. Zie: *Notitie Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur*, Tweede Kamer 1983-1984, 16 825, nr. 5 en *Allochtonenbeleid*, 1989: 159. Zie voor een overzicht in de verschuivingen in de legitimatie van het OETC: Lucassen en Köbben, 1992: 117-120. Zie voor intercultureel onderwijs *Allochtonenbeleid*, 1989: 12 en 159-162.

⁶² Na advies gekregen te hebben van de inspraakorganen (LAO) zal de regering definitief reageren: dat gebeurt op 30 mei 1990 in *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2. Bij de presentatie van de definitieve versie, die niet veel afwijkt van het voorlopige standpunt, wordt nog eens met nadruk gesteld dat het beleid zich niet beperkt tot bestrijding van achterstand, maar ook aandacht blijft besteden aan de in de *Minderhedennota* gestelde doelen, zoals bestrijding van achterstelling en bevordering van emancipatie en participatie door etnische minderheden en woonwagenbewoners.

⁶³ De regering blijft vasthouden, ondanks een ander advies van de WRR, aan de doelgroepen zoals omschreven in de *Minderhedennota* van 1983. *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 8v.

⁶⁴ *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 11. Dit in tegenstelling tot de door de WRR voorgestelde *Wet gelijke behandeling vreemdelingen*. Zie: *Allochtonenbeleid*, 1989: 30.

⁶⁵ *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 12v.

maatschappelijke positie kunnen bepalen". Onderwijs en volwassenen-educatie zijn daartoe belangrijke instrumenten. De regering handhaaft het adagium 'algemeen beleid waar mogelijk, specifiek of categoriaal waar nodig', waarbij nog eens opgemerkt wordt dat specifiek beleid altijd als tijdelijke aanvulling moet worden beschouwd. OETC is zo'n vorm van categoriaal (onderwijs)beleid. De regering benadrukt nog eens het belang van 'eigen taal als instructietaal' en bepleit een volwaardige positie van OET-leerkrachten binnen het schoolteam. Het weglaten van de C van OETC geeft de veranderde visie op de aandacht voor cultuur weer.⁶⁶ Aandacht voor cultuur moet breder, ook voor reeds ingeburgerde kinderen, aangeboden worden. De regering herkent zich in de visie van de WRR op het cultuurbeleid, maar gaat niet inhoudelijk in op de loskoppeling van integratie- en cultuurbeleid. Zij stelt zich op het standpunt dat "voor leden van minderheidsgroepen dezelfde rechten gelden als voor andere ingezetenen. De overheid onthoudt zich daarbij van een oordeel over de inhoud, of de wijze van beleving van de desbetreffende identiteit".⁶⁷ Verder wijst de regering nog eens op de grondwettelijke vrijheden die het mogelijk maken de eigen identiteit, al dan niet gezamenlijk, vorm te geven. Wat de culturele dimensie van de maatschappelijke positie van minderheden betreft wordt opgemerkt dat "wel bedacht moet worden dat de maatschappelijke constellatie in ons land het resultaat is van een historisch proces waaraan de leden van de huidige minderheidsgroepen nauwelijks deel hebben gehad. Zij zullen daardoor minder herkenningpunten in deze samenleving aantreffen". De regering waarschuwt dat minderheden op dit punt geen hooggespannen verwachtingen moeten hebben om achterstanden in te halen.⁶⁸

Onverwacht komt in 1991 het minderhedenbeleid opnieuw in discussie. Aanleiding is een toespraak van VVD-leider Bolkestein, waarin hij krachtige uitspraken doet over de integratie van moslims in de samenleving en de westerse liberale waarden die bij dat integratieproces moeten prevaleren.⁶⁹ Nadat gedurende een half jaar "met ongekende intensiteit in alle geledingen van onze samenleving van gedachten gewisseld wordt over de sociale positie van etnische minderheden", luidt de regering het *Maatschappelijk debat integratie minderheden* officieel in.⁷⁰ Het debat richt zich vooral op de allochtone jongeren en hun aandeel op de terreinen onderwijs, werkgelegenheid en een veilige samenleving. September 1992 wordt het integratiedebat in de Kamer officieel afgesloten. De conclusies van dit debat wijken niet veel af van wat in regeringsnota's al naar voren is gekomen. Wel wordt het belang van

⁶⁶ *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 17. Het lijkt erop dat de overheid het aspect van cultuur van OETC meer als Intercultureel Onderwijs wil aanpakken. Overigens wordt voor OET tegenwoordig de term OALT gebruikt.

⁶⁷ *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33.

⁶⁸ *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33v.

⁶⁹ Toespraak op de bijeenkomst van de *Liberale Internationale*, 6 september 1991 te Luzern, Zwitserland. In een artikel in *De Volkskrant*, 12 september 1991, getiteld: 'Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt' licht Bolkestein zijn uitspraken toe.

⁷⁰ *Maatschappelijke Debat Integratie*, brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 maart 1992. Dit debat treedt niet in de plaats van het door de regering gevoerde minderhedenbeleid, maar kan wel "(...) impulsen opleveren voor voortzetting van een effectief, en op resultaat gericht minderhedenbeleid en bijdragen aan een versnelling van het integratieproces", aldus de minister.

een aantal zaken nog eens benadrukt: versnelling van het integratieproces, beheersing van de Nederlandse taal, bestrijding van de criminaliteit en illegaal verblijf, en een restrictiever toelatingsbeleid.⁷¹

Een thema dat in de jaren negentig belangrijk wordt in het minderhedenbeleid, is de inburgering van nieuwkomers. Onder 'inburgering' wordt voornamelijk kennis van het Nederlands en bekendheid met de Nederlandse samenleving begrepen. In het *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid* (1990) wordt voor het eerst expliciet de aandacht gericht op het belang van goede opvang van nieuwkomers (boven de leerplichtige leeftijd). De regering stelt dat "met de nieuwe gearriveerde immigranten zo snel mogelijk na hun aankomst actief contact moet worden gezocht". Vervolgens moet met de "betrokkene een traject [worden] uitgezet dat deze moet afleggen met het oog op aansluiting bij de samenleving".⁷² In april 1994 worden de ideeën van de regering over inburgering verder uitgewerkt in de *Contourennota: Integratiebeleid Etnische Minderheden*. In deze nota wordt gesteld dat "in de komende jaren een sluitend en meer verplichtend stelsel van inburgeringsprogramma's opgezet [moet] worden".⁷³ Vroegtijdig investeren in nieuwkomers kan het ontstaan van nieuwe achterstandsgroepen voorkomen. Hiermee kiest de regering voor preventiebeleid. Nieuw is het begrip 'burgerschap' dat in deze nota "als leidend beginsel voor een nieuwe visie op de aanwezigheid van personen uit diverse culturen in Nederland – of zij nu nieuwkomer zijn of al langer in Nederland verblijven" wordt gebruikt, maar nauwelijks wordt uitgewerkt.⁷⁴ Tevens stapt het kabinet af van het 'minderhedenbeleid' en kiest het vanwege de gewenste wederkerigheid in de aanpassing voor de term 'integratiebeleid'.⁷⁵ Kort na de verschijning van deze nota komt het in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken geschreven advies *Beleidsopvolging Minderhedendebat* van de hoogleraren Van der Zwan en Entzinger uit.⁷⁶ Ook zij benadrukken het belang van verplichte inburgeringstrajecten. Het advies van Van der Zwan en Entzinger heeft tot veel discussie geleid, vooral over de voor- en nadelen van 'inburgeringscontracten'.⁷⁷ In augustus 1994 wordt in een passage in het regeerakkoord van het kabinet de volgende zinsnede opgenomen: "Er komen inburgeringscontracten voor nieuwkomers met sancties op het niet naleven daarvan".⁷⁸ In februari 1995 komt de Minister van Binnenlandse Zaken met de *Notitie Uitgangspunten*

⁷¹ Smeets, *Het maatschappelijk debat integratie*, 1993: 2/1200-1.

⁷² *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 13.

⁷³ *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 4vv. Overigens worden in de nota ook andere onderwerpen behandeld, zoals de *Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen*, de marginalisering onder allochtone jongeren en de situatie in de concentratie- en achterstandswijken.

⁷⁴ *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 5v: "De notie van burgerschap is vanzelfsprekend en vindt haar fundament in de gelijkwaardigheid van elke ingezetene. Een onlosmakelijk aspect van burgerschap is het principe van gelijke behandeling, zoals vastgesteld in artikel 1 van de *Grondwet*".

⁷⁵ De regering licht haar keuze voor 'integratie' als volgt toe: "De term integratiebeleid brengt beter tot uitdrukking dat de sociale integratie van minderheidsgroepen en van de daartoe behorende personen een wederkerig proces van acceptatie is". *Contourennota*, 1994: 6.

⁷⁶ Verschijnt in mei 1994, de *Staatscourant* maakt er op 15 juni 1994 melding van.

⁷⁷ De term 'inburgeringscontract' is in de discussie ontstaan. Tazelaar, 1995: 2/1250-4.

⁷⁸ *Staatscourant*, nr. 156, 17 augustus 1994.

Inburgering (1995). Doelgroep en inhoud van het inburgeringstraject worden gespecificeerd en de verantwoordelijkheid voor het inburgeringsbeleid (gemeenten) worden beschreven.⁷⁹ Het verplicht stellen van inburgeringscontracten kan echter niet zonder juridische basis, dat wil zeggen voor de nieuwkomers die niet uitkeringsafhankelijk zijn. Aangezien voor bijstandsgerechtigde nieuwkomers die juridische basis wel aanwezig is (via de *Algemene bijstandswet*) en het “de voorkeur van de gemeenten [is] om alle groepen nieuwkomers een publiekrechtelijk inburgeringscontract met sancties aan te bieden”, is verder onderzoek noodzakelijk.⁸⁰ Nog in november van hetzelfde jaar zendt de Minister van Binnenlandse Zaken de *Hoofddijnennotitie ‘wet inburgering nieuwkomers’* naar de Tweede Kamer.⁸¹ In deze notitie worden keuzen en dilemma’s geschetst die van belang zijn bij het opstellen van een wetsvoorstel *Wet inburgering nieuwkomers*. Het voornemen is in de wet een wederzijdse verplichting (nieuwkomer en plaatselijke overheid) en sancties op het niet nakomen daarvan vast te leggen. Met ingang van 1 januari 1996 worden de contracten voor inburgering officieel ingevoerd voor nieuwkomers met een uitkering, terwijl het genoemde wetsvoorstel – overigens betrekking hebbend op vrijwel alle nieuwkomers – nog bij de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken verder voorbereid wordt.⁸² Op 12 juli 1996 wordt het *Wetsvoorstel inburgering nieuwkomers* door de ministerraad goedgekeurd en voor advies naar de Raad van State gezonden.⁸³

1.7 Conclusie

Als we de geschiedenis van een kleine veertig jaar minderhedenbeleid nog eens overzien, dan is een aantal verschuivingen in het beleid te constateren. Verschuivingen die samenhangen met veranderende maatschappelijke omstandigheden, maar vooral ook samenhangen met de beoordeling van de overheid of de nieuw ingekomenen tijdelijk dan wel permanent in Nederland zullen verblijven. Aanvankelijk gaat de overheid vrijwel in alle gevallen van tijdelijk verblijf uit. Eind jaren zeventig vindt een eerste wending plaats en wordt permanent verblijf het uitgangspunt in het beleid. Tien jaar later volgt een tweede wending als immigratie als blijvend verschijnsel wordt erkend. De overheid treedt steeds verder terug en beperkt haar actieve invloed tot de terreinen van arbeid en onderwijs. Erkenning van de culturele identiteit wordt

⁷⁹ Het inburgeringstraject is bedoeld voor: 1) de traditionele nieuwkomer, voornamelijk in het kader van gezinsvorming of -hereniging, 2) de verblijfsgerechtigden: vreemdelingen met een A-status of VTV-humanitair; 3) vreemdelingen met een VVTV-status. *Notitie*, 23 901, nr. 10, 1995: 3v. Inhoud inburgeringstraject: maatschappelijke oriëntatie; Nederlands als tweede taal; beroepenoriëntatie; schakeling naar vervolgopleiding of arbeidsmarkt; maatschappelijke begeleiding; trajectbegeleiding, inclusief registratie- en volgsysteem.

⁸⁰ *Notitie*, 23 901, nr. 10, 1995: 7.

⁸¹ 24 401, nr. 4, november 1995. Voortaan: *Hoofddijnennotitie*.

⁸² Vanaf 1991 worden al inburgeringsprogramma's door gemeenten aangeboden.

⁸³ *Staatscourant*, nr. 133, 15 juli 1996. *NRC-Handelsblad* van 9 september 1997 meldt dat de verplichte inburgeringscursus (met sancties voor wie de verplichting niet nakomt) waarschijnlijk nog niet op 1 januari 1998 kan worden ingevoerd. De Tweede Kamer heeft “forse kritiek” op de voorgestelde vijfhonderd lessen die voor iedere nieuwkomer verplicht zou zijn.

steeds meer gezien als een zaak van eigen verantwoordelijkheid van de desbetreffende groepen zelf. De overheid heeft op grond van algemeen beleid geen andere dan een voorwaardenscheppende taak. In de beschreven periode zijn de volgende vier verschuivingen waar te nemen.

De eerste verschuiving is die van een beleid met zowel assimilatie- als segregatiedoelen naar beleid dat via emancipatie gericht is op integratie. Voor de bepaling van haar beleid was voor de overheid aanvankelijk de belangrijkste vraag of (groepen) nieuwkomers tijdelijk of blijvend deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. Het toekomstperspectief dat de Nederlandse overheid in een bepaalde periode voor minderheidsgroepen had en het beeld dat sommige minderheidsgroepen zelf van hun verblijf in Nederland hadden, waren bepalend voor de keuze voor een beleid gericht op assimilatie of segregatie. In het geval van de Indische Nederlanders, de repatrianten, is het vooruitzicht zonder meer duidelijk: zij zullen blijven. Snelle opname in de Nederlandse samenleving wordt het doel, op een wijze dat de groep na verloop van tijd niet meer als groep te herkennen zal zijn. Dit type beleid hebben we assimilatiebeleid genoemd. Het tegenovergestelde gebeurt met de Molukkers. De Nederlandse overheid en de Molukkers zelf zijn ervan overtuigd dat het verblijf van tijdelijke aard is. Aanvankelijk kiest de overheid dan ook voor segregatiebeleid, onder meer op het gebied van huisvesting: eerst aparte woonoorden, later aparte woonwijken. Vergelijken we het toekomstperspectief en het type beleid van deze twee etnische minderheidsgroepen, dan is de redenering van de overheid aanvankelijk simpel: is de desbetreffende minderheidsgroep hier tijdelijk, dan is segregatiebeleid het doel, verblijft de groep hier permanent, dan is assimilatie doel van het overheidsbeleid.

Dat de geconstateerde samenhang tussen verblijfsduur en type beleid van minderheden geen maatstaf blijft, wordt duidelijk als we het beleid voor Surinamers in ogenschouw nemen. Hun verblijf in de Nederlandse samenleving wordt ook als tijdelijk gezien. Dat blijkt onder meer uit het remigratiebeleid van de overheid. Met betrekking tot terugkeer zou een segregatiebeleid, zoals het geval was bij de Molukkers, te verwachten zijn. Dat gebeurt niet. Ook het tegenovergestelde, assimilatie, lijkt niet het doel te zijn, alhoewel op het gebied van huisvesting de overheid hetzelfde beleid voert als het geval was bij de Indische Nederlanders. In plaats van één van deze twee uitersten, segregatie- of assimilatiebeleid, wordt een middenweg gekozen: een gematigde vorm van aanpassing aan de nieuwe samenleving en een gematigde vorm van georiënteerd zijn op het land van herkomst of de eigen cultuur. Dit is te typeren als een beleid dat zich zowel richt op emancipatie (ruimte voor beleving van eigen cultuur) als op integratie (participatie in de samenleving). Het twee-sporenbeleid, onder het motto 'integratie met behoud van eigen cultuur', kan opgevat worden als de overgang van assimilatie- dan wel segregatiebeleid naar integratiebeleid, die vanaf het einde van de jaren zeventig begint met emancipatiebeleid.

De tweede verschuiving is die van categoriaal naar algemeen beleid. Samenhangend met de keuze voor een beleid gebaseerd op tijdelijke dan wel blijvende aanwezigheid, lijkt de vraag te zijn of het accent meer op categoriaal (op een bepaalde groep toegesneden) dan wel op algemeen beleid (voor allen hetzelfde) moet liggen. Is er sprake van tijdelijk verblijf dan kiest de overheid voor meer categoriaal beleid, is er sprake van blijvende aanwezigheid dan

kiest de overheid voor algemeen beleid, dat wil zeggen dat voor nieuwkomers dezelfde maatstaven gehanteerd worden als voor gevestigden. Behoud van de eigen cultuur en een groepsgerichte benadering zijn uitgangspunten die passen bij een categoriale aanpak. Aanvankelijk gaat de overheid ervan uit dat – behalve de Indische Nederlanders – alle migranten tijdelijk in Nederland verblijven. Wanneer die inschatting onjuist blijkt te zijn – in de periode 1973-1979 wordt dit steeds duidelijker – en de overheid het advies krijgt van blijvende vestiging van aanwezige groepen uit te gaan (immigranten), wordt het roer omgegooid. Voorzover er sprake is van categoriaal beleid krijgt het nu een andere legitimatie. Erkenning van de beleving van de eigen cultuur is niet zozeer van belang voor een soepel verlopende terugkeer naar het herkomstland, als wel voor ‘de ontwikkeling van een positief zelfconcept en zelfbewustzijn’.

Dezelfde ontwikkeling zien we in het beleid voor de Molukkers. In haar nota van 1978 erkent de regering hun dringende wens de eigen cultuur te handhaven, zij het niet langer met het oog op terugkeer, maar in het kader van integratiebeleid. Steeds meer wordt het aspect van de beleving van eigen cultuur gezien als iets van de persoon of groep zelf: de overheid moet zich daarbuiten houden en heeft alleen een voorwaardenscheppende taak, zolang basiswaarden en -normen van de samenleving niet overschreden worden. We kunnen hieruit concluderen dat naarmate erkend wordt dat Nederland een immigratieland is, het accent verschuift naar algemeen beleid. In het verlengde daarvan kan ook de erkenning van de eigen cultuur worden gezien. Als de maatschappelijke positie van minderheidsgroepen verbetert, zal dat ook vrucht afwerpen voor de beleving van de eigen cultuur. Categorieel of specifiek beleid wordt steeds meer opgevat als een tijdelijke oplossing en is gericht op een andere doelstelling. Was het beleid aanvankelijk gericht op het behoud van de eigen cultuur, nu is het gericht op integratie en bedoeld als een aanvulling op een gebrek aan toegankelijkheid en een onevenredige verdeling in allerlei maatschappelijke sectoren.⁸⁴ Vandaar de slogan die sinds 1980 het overheidsbeleid typeert: ‘algemeen beleid waar mogelijk en categoriaal beleid waar nodig’.

De derde verschuiving is die van een collectieve naar individuele benadering van immigranten. Naarmate meer erkend wordt dat Nederland een immigratieland is en immigranten als medeburgers beschouwd moeten worden, en naarmate hun gemiddelde verblijfsduur toeneemt, is er minder sprake van etnische minderheden als collectiviteiten. Immigranten worden steeds meer als individuen gezien. Vooral in jaren negentig komt die individuele benadering sterker naar voren, dat blijkt bijvoorbeeld uit de terminologie waarmee de doelgroep wordt aangeduid. Niet langer spreekt men van ‘integratie van etnische minderheden’, maar van ‘allochtonen’ en ‘inburgering van nieuwkomers’. ‘Burgerschap’ wordt het nieuwe leidende principe en ‘inburgeren’ is het proces daartoe. Deze individuele benadering, die verbonden wordt met een verplichtende aanpak, hangt niet alleen samen met meer algemene individualiseringstendenzen, maar ook met differentiatie binnen en tussen

⁸⁴ Fermin komt tot dezelfde conclusie na zijn analyse van het politieke discours over het te voeren minderhedenbeleid. Fermin, 1997: 226. Zie ook: TWCM, 1995: 55.

doelgroepen van het minderhedenbeleid.⁸⁵ Grofmazig doelgroepenbeleid voldoet niet meer. Zo verandert het uitgangspunt van 'gelijkwaardigheid van culturen' in 'gelijkwaardig burgerschap'. Deze verschuiving kan daarom ook wel getypeerd worden als de verschuiving van emancipatiebeleid (van etnische minderheden) in de jaren tachtig naar integratiebeleid (van nieuwkomers) in de jaren negentig.

De vierde verschuiving is die van een (overheids)afhankelijke naar zelfstandige benadering van allochtonen. In termen van beleid: de overgang van een curatief naar een preventief beleid.⁸⁶ In de loop der tijd zijn allochtonen te veel afhankelijk, te veel een zorgcategorie van de overheid geworden. De overheid deelt de mening van de WRR (1989) dat allochtonen geactiveerd moeten worden, zodat zij zelf hun maatschappelijke positie kunnen bepalen. De overheid beperkt zich tot een activerende rol vooral in de zogenaamde vitale sectoren arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. Voor de handhaving en ontwikkeling van de eigen cultuur van (leden van) minderheidsgroepen stelt ze zich terughoudender op. Cultuurbeleving moet een initiatief van minderheden zelf zijn, de overheid draagt alleen zorg voor de voorwaarden daartoe.

⁸⁵ Vergelijk ook: Fermin, 1997: 251. Bij differentiatie binnen de doelgroepen kan gedacht worden aan verschillen tussen de generaties en toenemende verschillen binnen de groepen mede door aanpassing aan de Nederlandse context.

⁸⁶ Zie ook: Fermin, 1997: 227.

2 Minderhedenbeleid: normatieve uitgangspunten

Uitgangspunt voor de te nemen maatregelen is dat (...) dezelfde principes gelden als voor andere ingezetenen. Dit betekent dat de overheid ten aanzien van de inhoud van de identiteit binnen de ruime grenzen van de Nederlandse rechtsorde geen bemoeienis heeft. De vormgeving daarvan is een aangelegenheid die de betrokkenen zelf aangaat.¹

2.1 Inleiding

Doel van dit tweede hoofdstuk over het minderhedenbeleid is te komen tot een reconstructie van normatieve uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het beleid ten aanzien van de erkenning van de culturele identiteit van etnische minderheidsgroepen. Het is van belang deze normatieve uitgangspunten op te sporen, omdat ze als uitgangspunt dienen voor het vervolg van deze studie. Om tot deze normatieve reconstructie te komen, zal eerst op basis van een selectie van beleids- en adviesnota's een conceptuele analyse van het beleid worden gemaakt. Voor deze analyse wordt een onderscheid gemaakt, ontleend aan Penninx, in de 'maatschappelijke' en de 'etnisch-culturele positie' van minderheden.² Entzingers onderscheid in de 'culturele' en de 'structurele dimensie' van integratie vervult daarbij een aanvullende rol.³ Na de beschrijving van de maatschappelijke en de etnisch-culturele

¹ Citaat is afkomstig uit de *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 108. Dezelfde zienswijze onder andere ook in *De Problematiek* en het *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990, 33: "(...) de overheid onthoudt zich van een oordeel over de inhoud, de wijze van beleving van de desbetreffende identiteit".

² Penninx, 1988: 45-65. Dit onderscheid wordt overgenomen in het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* 1989: 63-65.

De conceptuele analyse van het beleid is gebaseerd op de volgende overheidsnota's:

- *Regeringsnota Buitenlandse Werknemers* (1970)
- *De Problematiek van de Molukse Minderheid in Nederland* (1978)
- *Minderhedennota* (1983)
- *Regeringsreactie Allochtonenbeleid* (1990)
- *Integratie Etnische Minderheden. Contourennota* (1994)

en de volgende adviesnota's:

- WRR-nota *Etnische Minderheden* (1979)
- WRR-nota *Allochtonenbeleid* (1989)
- *Beleidsopvolging Minderhedendebat* (1994)

³ Entzinger, 1984: 33-35. Dit onderscheid komt ook terug in het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* 1989: 63.

positie, volgt dan de overstap naar de normatieve uitgangspunten van het minderhedenbeleid.

2.2 Maatschappelijke positie

De maatschappelijke positie van minderheidsgroepen omschrijft Penninx als “de plaats van een groep als geheel in de sociale gelaagdheid van de samenleving”⁴ De maatschappelijke positie van minderheidsgroepen wordt beoordeeld met algemene maatstaven, dat wil zeggen met maatstaven die voor alle individuen en groepen in de Nederlandse samenleving gelden. Meestal wordt de maatschappelijke positie afgemeten op de terreinen arbeid, inkomen, sociale zekerheid, onderwijs en huisvesting. Aan deze min of meer objectief meetbare zaken kunnen vervolgens verschillen tussen groepen afgelezen worden. Hoewel Entzingers begrip van de structurele dimensie van integratie (kortweg: structurele integratie) als de “aansluiting van allochtonen bij de instituties van de ontvangende samenleving” wel enige overeenkomsten met Penninx’ onderscheid vertoont, vallen hun begrippen niet samen.⁵ Beide begrippen worden in deze studie gebruikt als middel om meer zicht op de maatschappelijke positie te krijgen en daarin kunnen ze elkaar aanvullen. Punt van overeenkomst is dat bij de structurele dimensie van integratie het ook gaat om objectief meetbare zaken in de relatie van migranten en omringende samenleving op institutioneel niveau, zoals op het gebied van arbeid en onderwijs.⁶ Het verschil tussen Entzingers en Penninx’ objectief meetbare zaken is gelegen in een ander doel. Gaat het Entzinger om de mate van integratie van individuele immigranten – dat wil zeggen “de gelijkwaardige deelname in de belangrijkste maatschappelijke sectoren en instituties” – te peilen,⁷ Penninx is het te doen om de ‘objectieve’, dat wil zeggen waarneembare, verschillen tussen de groepen. Hij heeft daarbij de emancipatie van groepen als ideaal voor ogen. Met behulp van beide begrippen onderzoek ik hoe de overheid tegen de maatschappelijke positie van minderheidsgroepen aankijkt en welke consequenties deze visie heeft voor de erkenning van de culturele eigenheid van minderheidsgroepen.

Van een lage maatschappelijke positie van minderheidsgroepen wordt door de regering pas vanaf 1983, *Minderhedennota*, gesproken.⁸ Eerder was de

⁴ Penninx, 1988: 45.

⁵ Zie Entzinger, 1984: 33-35. In *Allochtonenbeleid*, 1989: 63vv, wordt Entzingers onderscheid overgenomen en beter omschreven. Ik gebruik daarom die omschrijving. Overigens was Entzinger, als projectsecretaris, een van de opstellers van dit WRR-rapport.

⁶ Wat hier omschreven wordt als de structurele dimensie van integratie komt overeen met wat Van Amersfoort, 1974: 46, onder integratie verstaat: “De contacten op institutioneel niveau tussen migrant en samenleving zal ik aanduiden als integratie”.

⁷ Deze omschrijving is afkomstig uit *Allochtonenbeleid*, 1989: 63, alwaar verwezen wordt naar Entzinger (1984) en Van Amersfoort (1974). Overigens is integratie in Entzingers opvatting een positie tussen assimilatie en pluralisme. Zie Entzinger 1984.

⁸ De *Minderhedennota* volgt hierin het WRR-rapport van 1979, *Etnische Minderheden*, 1979: XIIIv.: “(...) bij achterstand gaat het om achterstand in termen van de Nederlandse cultuur, dat wil zeggen om een relatief slechte positie om zich zaken te verwerven die door de autochtone Nederlandse bevolking waardevol worden geacht (opleiding, inkomen, huisvesting, status, macht, arbeidskwaliteit e.d.)”.

maatschappelijke positie geen aandachtspunt voor het beleid, het verblijf van arbeidsmigranten werd immers als tijdelijk gezien.⁹ Als de regering na 1983 zich wel uitspreekt over de maatschappelijke positie van minderheidsgroepen doet ze dat met de term (maatschappelijke) 'achterstand'. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken over 'achterstand in arbeid', waarmee bedoeld wordt dat, vergeleken met autochtone Nederlanders, onder allochtonen een hoger percentage werkloosheid voorkomt. Permanente vestiging en maatschappelijke achterstand vergeleken met autochtone burgers zijn aanleiding voor een beleid gericht op het opheffen van achterstanden ('achterstandsbeleid'). De keuze voor dit beleidsdoel kan begrepen worden vanuit de verschuiving van categoriaal naar algemeen beleid en van emancipatie- naar integratiebeleid. Met andere woorden, naarmate erkend wordt dat allochtonen zich blijvend gevestigd hebben en het verschijnsel van immigratie voorlopig zal voortduren, worden de maatschappelijke en de culturele positie van allochtonen van overheidswege steeds meer beoordeeld naar algemeen geldende maatstaven. Maatstaven die overigens bepaald worden door wat door autochtone Nederlanders als waardevol wordt gezien, zoals opleiding, inkomen, huisvesting, status, macht en arbeidskwaliteit.¹⁰

Als met behulp van Entzingers begrip van 'de structurele dimensie' van integratie het minderhedenbeleid wordt geanalyseerd, dan levert dat geen andere conclusie op. Structurele integratie wordt vooral na 1989 een doel van het beleid.¹¹ Eerder is integratie wel als beleidsdoel in het overheidsbeleid aanwezig, maar de term is nog niet in zwang.¹² Zodra er sprake is van permanente vestiging van migranten zijn in beleidsnota's en -adviezen omschrijvingen te vinden die op integratie duiden. Wanneer permanente vestiging het uitgangspunt van beleid wordt, komt de structurele dimensie van integratie steeds meer op de voorgrond.¹³ Achterstanden moeten worden weggewerkt op de gebieden arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie, want "(...) in onderwijs en toeleiding tot de arbeidsmarkt ligt de sleutel tot volwaardige deelname aan onze samenleving".¹⁴ De culturele dimensie van integratie verdwijnt naar de achtergrond van het beleid als gevolg van de opvatting dat culturele integratie ook bereikt kan worden via structurele integratie en dat cultuurbeleving gezien wordt als een eigen verantwoordelijkheid van de betrokken minderheidsgroepen.

⁹ *Nota Buitenlandse Werknemers*, 10 504, nr. 2, 1970: 9-14: "Er is nog geen duidelijk inzicht in de doorstroming van de individuele buitenlandse werknemers, hetgeen het bepalen van een beleid ten opzichte van het integratieproces bemoeilijkt. (...) Nederland [is] beslist geen immigratieland". Allerlei bezwaren, zoals de 'demografische situatie in Nederland' en de te verwachten 'ongewenste woontoestanden', vormen obstakels.

¹⁰ *Etnische Minderheden*, 1979: XIIIv.

¹¹ *Allochtonenbeleid*, 1989: 63.

¹² Zie bijvoorbeeld de *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 10: doel van het beleid is een "(...) open, multiculturele samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben". Onder integratie versta ik de volwaardige participatie van individuen en groepen aan de samenleving.

¹³ Zie *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 12: "(...) de samenleving [moet] zo ingericht zijn dat zij zich op gelijke voet met andere ingezetenen kunnen ontplooien".

¹⁴ *Regeringsreactie Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 3.

Analyse van de maatschappelijke positie, en van de structurele integratie van minderheidsgroepen laat zien dat het opheffen van maatschappelijke achterstand – dat door de overheid gemeten is op basis van algemeen geldende, objectieve maatstaven – het voornaamste beleidsdoel wordt. Als gevolg van deze keuze voor ‘achterstandsbeleid’ en de hoge prioriteit die er aan gegeven wordt, verandert de aandacht van de overheid voor de erkenning van de culturele identiteit van minderheidsgroepen.¹⁵ Was aanvankelijk de beleving van de eigen cultuur een van de hoofdpunten van het beleid, nu wordt dit aspect geleidelijk aan ondergeschikt gemaakt aan de keuze voor achterstandsbeleid.¹⁶

2.3 Etnisch-culturele positie

De conclusie van de maatschappelijke positie blijkt nog eens te worden versterkt als nagegaan wordt hoe de overheid denkt over de beleving van de eigen cultuur van minderheidsgroepen. Hoe de visie van de overheid op de culturele identiteit zich ontwikkeld heeft, zal in deze paragraaf aan de orde komen. Daarbij wordt opnieuw gebruikgemaakt van onderscheidingen van respectievelijk Penninx en Entzinger. Onder de ‘etnisch-culturele positie’ verstaat Penninx “de mate waarin een bepaalde groep door (het grootste deel van) de samenleving als primair een aparte, andere groep wordt beschouwd of de groep zichzelf primair als zodanig beschouwt”.¹⁷ Deze twee aspecten aan de etnisch-culturele positie kunnen – Penninx doet dat trouwens niet – kort aangeduid worden met respectievelijk het ‘inter-etnische aspect’ en het ‘intra-etnische aspect’ aan de etnisch-culturele positie.¹⁸ Penninx wijst erop dat de etnisch-culturele positie niet gemeten wordt naar algemeen geldende,

¹⁵ Ook Entzinger, 1994: 34, noemt deze accentverschuiving: “At first the promoting of multiculturalism led to some remarkable successes, but this policy element has lost some of its significance over the past ten years. In fact subsidies for social and cultural activities of ethnic minorities have been reduced or discontinued, mother tongue teaching has become more disputed, and establishing ethnic and immigrant organizations as well as encouraging other initiatives from among these communities are now largely seen as the responsibility of the immigrants themselves rather than the authorities”.

¹⁶ In drie etappes vermindert de beleidsaandacht voor ‘de beleving van de eigen cultuur’. Het blijft echter een uitgangspunt van het minderhedenbeleid. In 1983 ziet de overheid de maatschappelijke positie nog als een belemmering voor de beleving en vormgeving van de eigen identiteit en acht zij daarom “(...) een aantal maatregelen gerechtvaardigd om minderheden beter tot hun streven naar emancipatie in staat te stellen”, *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 108-111. In 1990 meent de overheid, in navolging van de WRR (1989), dat achterstandsbestrijding ook de etnisch-culturele positie van minderheden positief zal beïnvloeden. *Allochtonenbeleid*, 1989: 50; *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 4. In 1994 is de aandacht gericht op het bij voorbaat voorkomen van achterstand en worden inburgeringsprogramma’s verplicht gesteld, zodat nieuwkomers “(...) in staat zijn hun eigen weg in de Nederlandse samenleving te vinden, werk kunnen aanvaarden en zo in hun eigen onderhoud kunnen gaan voorzien”. Overigens wordt voor hoofddoelstellingen van het beleid nog steeds verwezen naar de *Minderhedennota* (1983). Zie: *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 4vv.

¹⁷ Penninx, 1988: 51v.

¹⁸ Vergelijk *Allochtonenbeleid*, 1989: 63.

objectieve maatstaven, zoals het geval was bij de bepaling van de maatschappelijke positie, maar naar subjectieve maatstaven. Hiermee wordt bedoeld dat deze maatstaven afhankelijk zijn van de wijze waarop de groep of het individu zichzelf ziet of gezien wordt door de omgeving (beeldvorming). Verschillen of vermeende verschillen in cultuur, normen, waarden en gedrag, evenals fysieke kenmerken worden weliswaar vaak genoemd, maar zijn, volgens Penninx, geen noodzakelijke voorwaarden voor de bepaling van de etnisch-culturele positie. Beide aspecten, het inter-etnische en het intra-etnische aspect, ontwikkelen zich niet los van elkaar: “de wijze waarop een groep zichzelf ziet, hangt mede af van de bejegening door haar omgeving en andersom”.¹⁹ Entzingers onderscheid van de ‘culturele dimensie’ aan integratie (kortweg: culturele integratie), waaronder hij verstaat “(...) het op elkaar afstemmen van gedragingen, waarden en voorkeuren door de leden van verschillende etnische groepen”, is meer gericht op de aanpassing op het gebied van cultuur, moraal en gedragingen. Integratie kan zijns inziens zowel een eenzijdig als een meerzijdig proces zijn. In deze omschrijving zijn parallellen te zien met wat ik eerder het inter-etnische en intra-etnische aspect van de etnisch-culturele positie genoemd heb. Entzinger voegt nog toe dat integratie als eenzijdig proces niet tot assimilatie hoeft te leiden: ook na lange tijd kan nog – soms opnieuw – sprake zijn van verschillen in cultuur tussen allochtonen en autochtonen.²⁰ Zowel Penninx’ omschrijving van de ontwikkeling van de ‘etnisch-culturele positie’, als Entzingers omschrijving van ‘culturele integratie’ laten zien dat de culturele eigenheid van minderheidsgroepen in de ruimere context van de samenleving geen statisch gegeven is, maar als een dynamisch proces beschouwd moet worden.²¹

Analyse van de beleidsnota’s aan de hand van deze onderscheiden aspecten van de etnisch-culturele positie laat zien dat het concept van culturele identiteit in de optiek van de overheid vanaf 1970 verschillende ontwikkelingen heeft ondergaan. De eerste ontwikkeling die in het beleid te bespeuren valt, is te typeren als de overgang van een statische naar een dynamische visie op culturele identiteit. Aanvankelijk heeft de overheid een statische visie op de culturele eigenheid van ‘buitenlandse werknemers’.²² Met ‘statisch’ wordt bedoeld dat cultuur als een vastomschreven, onveranderlijk, homogeen en objectief gegeven wordt gezien, dat verbonden wordt met een bepaalde etnische groep. Dit wordt ook wel een essentialistische opvatting van cultuur genoemd. Deze opvatting van culturele identiteit staat tegenover een dynamische (en subjectieve) benadering van identiteit, zoals omschreven door Penninx en Entzinger.²³ De statische benadering blijkt bijvoorbeeld uit

¹⁹ Penninx, 1988: 57; *Allochtonenbeleid*, 1989: 63.

²⁰ Entzinger, 1984: 40v; zie ook *Allochtonenbeleid*, 1989: 63.

²¹ Bij Penninx blijkt het dynamische karakter onder meer uit de subjectieve maatstaven waaraan de etnisch-culturele positie van minderheidsgroepen beoordeeld wordt. Penninx, 1988: 51. Bij Entzinger komt het vooral naar voren in zijn typering van culturele integratie als eenzijdig of een meerzijdig proces. Entzinger, 1984: 40v; vergelijk ook: *Allochtonenbeleid*, 1989: 63. Let wel: aan Penninx’ begrippenpaar ligt het ideaal van emancipatie ten grondslag, terwijl bij Entzinger dat integratie is.

²² Zie vooral: *Nota Buitenlandse Werknemers* (1970) en *De Problematiek* (1978).

²³ Vermeulen maakt in zijn analyse van het identiteitsbegrip (1984) eenzelfde soort onderscheid. Hij spreekt van een ‘ascriptieve benadering van cultuur’, waarbij cultuur opgevat

bewoordingen als “een duidelijk ander cultuurpatroon dan het onze” en “behoud van culturele identiteit”.²⁴ Uit dergelijke uitspraken valt af te leiden hoe de overheid het inter-etnische aspect van culturele identiteit ziet: ‘de buitenlanders’ moeten zich schikken in de nieuwe omgeving en de Nederlanders zullen afwijkende gewoonten moeten slikken.²⁵ Veel sterker komt de statische kijk van de overheid naar voren in *De Problematiek* (1978), waar de eigen identiteit van de Molukse minderheid gesteld wordt tegenover de basiswaarden en -normen van de Nederlandse samenleving.²⁶ De grenzen die de overheid stelt aan de etnisch-culturele minderheidsgroep voor wat betreft de beleving van de eigen identiteit worden bepaald door de in de rechtsorde vastgestelde normen van de omringende samenleving.²⁷ Wanneer de WRR in zijn rapport *Etnische Minderheden* (1979) de overheid adviseert het uitgangspunt van tijdelijk verblijf van de immigrerende groepen te verlaten, komt er verandering in de visie op identiteit. De WRR levert in directe bewoordingen kritiek op de statische opvatting van de overheid op culturele identiteit en meent dat de dynamiek en diversiteit van culturele identiteit in de beleidsbenadering moet doorklinken.²⁸ De Raad vestigt de aandacht op de confrontatie van verschillende culturen, de spanningen die dat oplevert en de consequenties hiervan voor beleidsuitgangspunten.²⁹ Wanneer in 1983 de

wordt als “de oorspronkelijke, etnische cultuur”. Cultuur is dan een synoniem voor een bepaalde culturele traditie. Daartegenover staat een ‘situationele benadering van cultuur’. “Een situationele benadering ziet cultuur als minder statisch en koppelt het begrip minder aan tradities. (...) Onder cultuur verstaat men de gemeenschappelijke wereld van ervaringen, waarden en kennis, die een bepaalde sociale eenheid kenmerkt”. In de laatste benadering ligt meer nadruk op het etnische aspect, de (sub)culturele variatie daarbinnen en de relatie met de maatschappelijke context. Vermeulen, 1984: 12v. Zie ook: Molleman, 1978: 232v; Tennekes, 1986: 34-37; Von Benda-Beckmann en Verkuyten, 1995: 8-27.

²⁴ *Nota Buitenlandse Werknemers*, 10 504, nr. 2, 1970: 10-13. Zie ook: *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 39.

²⁵ Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende passage, *Nota Buitenlandse Werknemers*, 10 504, nr. 2, 1970: 10: ‘De buitenlander moet zich enigermate aan de nieuwe situatie, d.i. het Nederlands leefpatroon, weten aan te passen, de Nederlandse bevolking zal bereid dienen te zijn een voor haar vreemde groep met afwijkende gewoonten etc. te aanvaarden.’

²⁶ *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 62: ‘De Nederlandse overheid kan en mag de Molukse minderheid niet dwingen haar eigen identiteit op te geven. Daartegenover mag de Nederlandse overheid verlangen dat de leden van culturele minderheden de basiswaarden en -normen van de omringende samenleving zullen eerbiedigen en bereid blijven de dialoog met de samenleving waarin zij verkeren open te houden.’

²⁷ Zie *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 40. In latere beleidsnota’s staan vergelijkbare uitspraken.

²⁸ *Etnische Minderheden*, 1979: XXI: ‘Uit de doelstelling ‘behoud van culturele identiteit’ komt een statische visie ten aanzien van de cultuur van etnische minderheden naar voren. In een dergelijke visie wordt de beweeglijkheid en het aanpassend vermogen van die culturen bij sociale verandering miskend en wordt evenmin recht gedaan aan de verscheidenheid in culturele oriëntaties (...). Een dergelijke visie miskent voorts niet alleen de dynamiek die verbonden is aan het emigreren naar Nederland zelf, maar ook de normatieve veranderingen die voortvloeien uit het verblijf in het ontvangende land, zelfs wanneer men zich in het verband van de eigen groep sterk van culturele invloeden afschermt.’

²⁹ Onder de titel ‘Culturele gelijkwaardigheid in een open, multi-etnische samenleving’ zet de Raad zijn visie uiteen. Er wordt gesproken van het ‘aanpassingsproces’ dat zowel van de minderheid als de meerderheid verwacht wordt. Zie *Etnische Minderheden*, 1979: XX-XXIII: “Niet alleen de migrant, met een andere taal, godsdienst, andere opvattingen en gewoonten staat

Minderhedennota verschijnt, wordt duidelijk in hoeverre de overheid meegaat in de richting van de WRR. Van een statische opvatting van culturele identiteit is geen sprake meer. Culturele waarden, denk- en leefwijzen worden zelfs als winst voor de samenleving aangemerkt.³⁰ Vergeleken met de nota's van de jaren zeventig komt nu een heel andere kijk van de overheid op culturele identiteit naar voren. Was in de nota's van 1970 en 1974 de redenering dat vanwege het tijdelijke verblijf etnische minderheidsgroepen hun identiteit, tamelijk geïsoleerd, konden beleven, nu, nog geen tien jaar later, stelt de regering op basis van permanent verblijf, dat isolement van cultuurbeleving een verlies voor de samenleving als geheel zou betekenen. Hiermee krijgt vooral het inter-etnische aspect van culturele identiteit een sterk accent en wordt culturele integratie gezien als de positieve beïnvloeding van culturen op elkaar.

De tweede ontwikkeling die te ontdekken valt in de visie van de overheid op culturele identiteit heeft te maken met de eigen rol van de overheid. De reden dat de overheid aanvankelijk betrekkelijk veel aandacht schonk aan de beleving van de eigen cultuur hield verband met de verwachte terugkeer enerzijds en het houvast dat de cultuur en de eigen gemeenschap kan geven in een vreemde omgeving anderzijds. Later wordt deze beleidsaandacht nog versterkt, als het gaat om de identiteitsbeleving van de Molukkers. De overheid spreekt dan voor het eerst expliciet over "het recht op de beleving van de eigen identiteit" als fundamenteel mensenrecht.³¹ Hoewel de overheid en de Molukkers grote meningsverschillen hebben over de mate waarin de eigen identiteit beleefd mag worden, erkent de overheid nu het recht op het beleven van de eigen cultuur.³² Na 1980 komt er verandering in de ruime aandacht van de overheid voor de culturele identiteit. Dat blijkt voor het eerst uit de *Minderhedennota*, wanneer met opzet de "vormgeving en beleving van de eigen cultuur van minderheidsgroepen" pas ter sprake komt na de twee andere hoofdpunten, "vermindering van achterstand" (achterstandsbeleid) en "bestrijding van achterstelling" (achterstellingsbeleid). Argument voor deze volgorde is dat verbetering van de maatschappelijke positie ook positieve gevolgen zal hebben voor de etnisch-culturele positie van minderheden.³³ Deze gedachtegang is ook in versterkte mate te ontdekken in het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (1989). Daarin wordt voorgesteld het 'integratiebeleid' van

voor een aanpassingsproces, maar ook de ontvangende samenleving. Een veelheid van talen, verschillende godsdiensten, waarden en normen vraagt een heroriëntatie van de overheid, maar ook van andere instituties en van de individuele Nederlander".

³⁰ *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 107: "Het zou een verlies voor de samenleving zijn wanneer de culturele waarden, denk- en leefwijzen van minderheidsgroepen in een zeker isolement gecontinueerd zouden worden. Het is van betekenis voor de democratie dat ingezetenen van elkaars beweegredenen, achtergronden en inzichten op een open wijze kunnen kennisnemen".

³¹ "Culturele minderheden hebben recht op het behoud van hun eigen identiteit, zoals die tot uitdrukking komt in eigen gewoonten en gebruiken, het belijden van een eigen godsdienst en het spreken van een eigen taal. De overheid dient dat recht te respecteren". Dat is volgens *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 39 de inhoud van de waarborgen die geformuleerd zijn in Artikel 27 van het IVBPR.

³² *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 39v.

³³ *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 14v.

het 'cultuurbeleid' te ontkoppelen. Met deze voorgestelde ontkoppeling verdwijnt het aspect van cultuur als specifiek aandachtsgebied van de overheid en krijgt het een secundaire, ondergeschikte positie toebedeeld. De keuze om niet een (specifiek) cultuurbeleid te voeren, betekent niet per se dat de overheid geen aandacht heeft voor dit aspect. Argument kan zijn dat identiteitsbeleving een zaak is van betrokkenen zelf en dat de overheid daarvoor de randvoorwaarden moet scheppen.³⁴ Er is te weinig succes geboekt is op de terreinen 'weten, werken en wonen', luidt het argument in het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*. Het wegwerken van achterstanden op die terreinen moet daarom de hoogste prioriteit krijgen in het minderhedenbeleid. Een goed integratiebeleid, zo redeneert de WRR, zal ook bevorderend werken om de culturele identiteit te kunnen beleven. Bovendien dient cultuurbeleid op alle allochtonen gericht te zijn, niet langer moet de sociaal-economische situatie uitmaken wie aanspraak kunnen maken op het cultuurbeleid van de overheid. De door de WRR voorgestelde lijn is een heel ander perspectief dan in de *Minderhedennota* naar voren komt.³⁵ Is de rol van de overheid gaandeweg steeds terughoudender en indirecter geworden ten aanzien van culturele identiteit,³⁶ in de *Contourennota* (1994) is van 'cultuurbeleid' in de betekenis van specifiek beleid dat betrekking heeft op de beleving van eigen identiteit nauwelijks sprake meer.³⁷ De nota bevat weliswaar een subparagraaf (van nog geen halve pagina lang) met de titel 'cultuurbeleid', maar hierin gaat het om de toegankelijkheid van algemene instellingen op het terrein van kunst en cultuur voor personen uit minderheidsgroepen.³⁸ Toch wordt in deze nota "voor de goede orde andermaal" benadrukt dat instandhouding van een eigen identiteit in beginsel geen belemmering hoeft te zijn voor de gewenste integratie in de samenleving. De opvatting dat integratie het beste wordt gediend, wanneer personen uit minderheidsgroepen afstand zouden doen van eigen normen en waarden teneinde zich geheel te conformeren aan de heersende uitgangspunten en opvattingen van de meerderheid, vindt bij de regering geen steun. Uit deze ontwikkeling concludeer ik dat de aanvankelijk ruime, positieve aandacht van de overheid voor de beleving van eigen identiteit verschoven is naar een terughoudende, secundaire aandacht voor de eigen cultuur van minderheidsgroepen. Culturele integratie wordt vooral gezien als een zaak van de betrokkenen zelf, waarvoor de overheid de voorwaarden moet scheppen.

³⁴ Vergelijk ook: Fermin, 1997: 34.

³⁵ Zie hierover ook: Penninx en Vermeulen, 1994: 206: "Brede doelstellingen van een multiculturele samenleving en aandacht voor interne groepsprocessen worden als irrelevant weggeschreven".

³⁶ Zie bijvoorbeeld de volgende passage, *Allochtonenbeleid*, 1989: 24: "De overheid heeft geen andere taak dan barrières die allochtone groeperingen uit hoofde van hun allochtoon-zijn ondervinden, te helpen slechten opdat zij op gelijke voet met autochtonen kunnen delen in de culturele pluriformiteit". Zie ook: noot 23 van *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 39.

³⁷ Wel wordt gesproken over beleid dat tot doel heeft "(...) de positieve ontwikkeling van de multiculturele samenleving" te bevorderen. Zie *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 47. In verband met het onderwijs wordt wel van specifiek cultuurbeleid gesproken, onder andere onderwijs gericht op "(...) de eigen religie, taal en andere culturele eigenheden te beleven binnen de grenzen van de Nederlandse samenleving". *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 41.

³⁸ *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 48.

De derde ontwikkeling in het concept van culturele identiteit is die van een collectieve naar individuele benadering van allochtonen. Tot eind jaren tachtig wordt culturele identiteit vooral collectief opgevat, dat wil zeggen als een groepskenmerk. In 1970 kiest de overheid bewust voor een groepsgewijze benadering omdat “de ervaring heeft geleerd dat de aanpassing beter verloopt met behoud van het eigen groepsverband”.³⁹ Wie tot die groep behoren en wat kenmerkend is voor de culturele eigenheid ervan wordt echter niet gespecificeerd. Er wordt niet of nauwelijks gedifferentieerd tussen de verschillende groepen. Aanvankelijk is het enige kenmerk van de groep het feit dat de leden ervan met het oog op hetzelfde doel naar Nederland zijn gekomen.⁴⁰ Deze benaderingswijze van de culturele identiteit van minderheidsgroepen komt in geen enkel opzicht overeen met de wijze waarop Penninx de etnisch-culturele positie van minderheidsgroepen bepaalt. Uit de titels van de opeenvolgende beleids- en adviesnota's valt af te leiden dat er een overgang is van een collectieve naar een individuele benadering van allochtonen. Kreeg de beleidsnota van 1970 nog de titel *Buitenlandse werknemers* mee, in 1983 spreekt de overheid kortweg van ‘minderheden’. Met de verschijning van het WRR-rapport van 1989, getiteld *Allochtonenbeleid*, wordt de koers ingezet naar een individuele benadering en wordt er steeds minder gesproken in collectieve termen. De individuele benadering van culturele identiteit blijkt bijvoorbeeld al uit de keuze cultuurbeleid niet langer te betrekken op bepaalde minderheidsgroepen, maar voortaan op alle allochtonen te richten, ongeacht of ze in een achterstandpositie verkeren. Deze ontwikkeling hangt samen met de terughoudender opstelling die de overheid kiest, ook ten aanzien van de beleving van de eigen identiteit.⁴¹ Steeds meer worden allochtonen beschouwd als burgers, die niet onderscheiden moeten worden van autochtone burgers en zich evenals zij kunnen beroepen op dezelfde *Grondwet* en daardoor aanspraak kunnen maken op dezelfde vrijheidsrechten om de eigen cultuur of religie te beleven.⁴² Vanaf het moment dat permanente vestiging van allochtonen door de overheid erkend wordt, is juridische gelijkstelling van allochtonen en autochtonen een van de hoofddoelstellingen van het beleid (‘achterstellersbeleid’). Een individuele benadering, zoals ook gebruikelijk is bij autochtone Nederlandse staatsburgers, hangt hiermee samen. In de optiek van de overheid vervaagt het onderscheid tussen allochtonen en autochtonen voor de beleving van de eigen cultuur.⁴³ In termen van culturele integratie

³⁹ *Nota Buitenlandse Werknemers*, 10 5404, nr 2, 1970: 10.

⁴⁰ Met ‘aanvankelijk’ wordt bedoeld in 1970. Behalve als het gaat om statistische gegevens, wordt de etnische achtergrond nauwelijks of niet vermeld. Ook later, in *Etnische Minderheden* (1979), gebeurt dit nog maar spaarzaam, zie VII: “De in de studie betrokken minderheden zijn Molukkers, Surinamers en Antillianen en mediterrane buitenlandse werknemers”. Hetzelfde geldt voor de *Minderhedennota* (1983).

⁴¹ Zie *Allochtonenbeleid*, 1989: 49: De Raad meent dat “(...) er geen aanleiding [is] om de ‘nieuwe’ allochtonen, groepen of leden daarvan, in een bijzondere positie te plaatsen wanneer het gaat om de vrijheid van beleving van hun culturele en levensbeschouwelijke identiteit en om het scheppen en in stand houden van de materiële voorwaarden daarvoor”.

⁴² *Allochtonenbeleid*, 1989: 49: “Er [is] geen aanleiding om de “nieuwe” allochtonen, groepen of leden daarvan, in een bijzondere positie te plaatsen wanneer het gaat om de vrijheid van beleving van hun culturele en levensbeschouwelijke identiteit en om het scheppen en instandhouden van de materiële voorwaarden daarvoor”.

⁴³ Vergelijk: *Contourennota* 23 684, nr. 2, 1994: 48.

betekent dit dat de overheid beleving van de culturele eigenheid als een voor alle burgers geldend individueel recht ziet.

Uit bovenstaande analyses concludeer ik dat de aandacht van de overheid voor de culturele identiteit van etnische minderheidsgroepen is opgeschoven van het centrum naar de periferie. De oude doelstelling van het minderhedenbeleid van 'integratie met behoud van cultuur' is nog steeds bij de overheid aanwezig, maar krijgt een andere waardering in het beleid. Als aandachtspunt is het nog wel aanwezig, maar het is van secundair belang. De overheid kiest voor een andere strategie met een andere rechtvaardiging, die gekenmerkt wordt door een terughoudende rol in de identiteitsbeleving. Een passage uit een van de laatste overheidsnota's geeft deze veranderde visie goed weer: "instandhouding van de eigen identiteit [hoeft] in beginsel geen belemmering te zijn voor de gewenste integratie in onze samenleving. (...) Burgerschap veronderstelt, dat men eigen keuzes maakt. Personen uit minderheidsgroepen dienen daarom zelf te bepalen in welke mate zij hun culturele identiteit willen behouden en eventueel verder willen ontwikkelen. Van belang is het besef dat cultuur niet statisch is, maar zich in interactie met andere culturen verder ontwikkelt".⁴⁴ In termen van Penninx en Entzinger kan geconcludeerd worden dat het overheidsbeleid dat aanvankelijk gericht was op integratie met sterk accent op het intra-etnische aspect van cultuur en eenzijdig gerichte culturele integratie zich ontwikkeld heeft naar een beleid met als ideaal het inter-etnische aspect en meerzijdige culturele integratie.

2.4 Normatieve uitgangspunten

Om tot een reconstructie te komen van het normatieve argumentatiekader van de overheid, biedt de *Minderhedennota* (1983) goede aanknopingspunten. Daarin gaat de overheid uit van de volgende omschrijving van 'identiteit': "datgene wat in dit geval groepen kenmerkt. Dit kunnen zijn een gemeenschappelijke godsdienst, gemeenschappelijke normen en waarden, opvattingen of gedragingen".⁴⁵ Op deze, overigens nogal statische, opvatting van culturele identiteit volgt het standpunt van de overheid "dat minderheden op het punt van identiteitsbeleving evenveel kans moeten hebben als andere bestaande identiteitsgroepen om daaraan vorm en inhoud te geven in de Nederlandse samenleving".⁴⁶

Deze beleidsuitspraak laat zien dat zij gebaseerd is op een liberale politieke moraal, waarin gelijke kansen op de vrijheid om het leven naar eigen overtuiging in te richten centraal staat. Het principe van gelijke kansen garandeert individuen en groepen gelijke ruimte in het uiting geven aan hun culturele eigenheid. Aangezien sommige allochtone minderheidsgroepen vergeleken met autochtone groepen in maatschappelijk, economisch en juridisch opzicht in een achterstandssituatie verkeren, hebben deze groepen niet vanzelfsprekend gelijke kansen. In dergelijke gevallen is het gerechtvaardigd dat de overheid deze groepen met extra ondersteuning tegemoet komt.

⁴⁴ *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 25.

⁴⁵ *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 107.

⁴⁶ *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 107.

De vrijheid om de eigen cultuur te mogen beleven komt ook in een andere formulering naar voren in het beleid. In diverse overheidsnota's wordt gewezen op de vrijheden die in de Nederlandse rechtsorde zijn verankerd. Vrijheden die verwijzen naar het principe van autonomie: individuen en groepen hebben het recht zelf te bepalen welke overtuiging ze aanhangen en hoe zij hun leven willen inrichten. De vrijheden waarnaar in de nota's verwezen wordt, zijn de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en vergadering, het sociale grondrecht van maatschappelijke en culturele ontplooiing.⁴⁷ Deze grondrechten vormen het fundament van de Nederlandse samenleving en gelden voor iedereen, tot welke etnische, culturele of religieuze groep men zich ook rekent. Naast het principe van gelijke kansen, is vrijheid (autonomie), zoals dat tot uitdrukking komt in verschillende grondrechten, een normatief uitgangspunt waarop de erkenning van de eigen identiteit van minderheidsgroepen rust.

Toch geldt volgens de liberale moraal vrijheid niet onbeperkt. Individueel en groepen mogen van hun vrijheid gebruikmaken zolang ze daarmee anderen geen schade berokkenen. Het argument om de vrijheid te beperken in geval van schade, wordt het schadeprincipe genoemd. Ook in de *Minderhedennota* komt het schadeprincipe voor, bijvoorbeeld in de volgende formulering: "dat de overheid ten aanzien van de inhoud van de identiteit binnen de ruime grenzen van de Nederlandse rechtsorde geen bemoeienis heeft".⁴⁸ Het schadeprincipe betekent in dit geval dat de fundamentele principes van de liberale moraal zelf, waarop ook de Nederlandse rechtsorde is gebaseerd, niet geschonden mogen worden.

De principes waarop het Minderhedenbeleid ten aanzien van de erkenning van de eigen identiteit is gebaseerd, zijn dus principes die verwijzen naar een liberale politieke moraal. Kenmerkend voor dit type moraal en de principes die zojuist onderscheiden zijn, is dat het nog een ander liberaal principe veronderstelt, namelijk dat van neutraliteit van de overheid. Dit principe, dat als een van de andere afgeleid principe beschouwd kan worden, houdt in dat de overheid zich beperkt tot het reguleren van de condities waaronder burgers met elkaar samenleven, op basis van gelijke vrijheid en gelijke kansen, en dat ze zich niet uitlaat over de wijze waarop burgers hun leven inrichten en inhoud geven. Met andere woorden, de liberale overheid beperkt zich tot zaken die liggen op het vlak van de publieke moraal, ze laat zich niet in met individuele moraal, dat is de moraal die betrekking heeft op een ideaal van goed leven.⁴⁹ De idee van neutraliteit van de overheid komt onder andere naar voren in de volgende beleidsuitspraak: "Uitgangspunt voor de te nemen maatregelen is dat (...) dezelfde principes gelden als voor andere ingezetenen. Dit betekent dat de overheid ten aanzien van de inhoud van de identiteit binnen de ruime grenzen van de Nederlandse rechtsorde geen bemoeienis heeft. De

⁴⁷ *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 108. Zie bijvoorbeeld ook: *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 39 en *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33.

⁴⁸ Citaat is afkomstig uit de *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 108.

⁴⁹ Dit uitgangspunt komt overigens ook in vroegere en latere nota's naar voren, zij het in een andere toonzetting. *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 39v; *Etnische Minderheden*, 1979: XX-XXIII; *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 10, 12 en 108; *Allochtonenbeleid*, 1989: 24 en 65; *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33; *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 25.

vormgeving daarvan is een aangelegenheid die de betrokkenen zelf aangaat”.⁵⁰ De beperkte en terughoudende rol van de overheid houdt in dat de overheid zich niet bemoeit met de wijze waarop burgers hun leven inrichten, tenzij fundamentele waarden en normen overschreden worden.

Het neutraliteitsprincipe kan evenals het principe van gelijke kansen herleid worden tot het gelijkheidsprincipe. Beide principes leggen echter een ander accent. Met het principe van gelijke kansen, dat ik geïnterpreteerd heb als gelijke erkenning van het verschil in cultuur (culturele eigenheid), wordt de ruimte voor culturele diversiteit benadrukt. Met het principe van neutraliteit wordt benadrukt dat alle identiteitsgroepen gelijk behandeld worden door de overheid zolang ze voldoen aan de voor allen geldende eisen van de liberale politieke moraal. Overigens betekent deze nadruk op dezelfde behandeling niet dat er geen ruimte is voor cultuurverschil. De ruimte is impliciet aanwezig, dat wil zeggen binnen de grenzen van de liberale politieke moraal.

Uit het feit dat de overheid zich laat leiden door het principe van neutraliteit kan geconcludeerd worden dat de culturele identiteit van minderheidsgroepen beschouwd wordt en, volgens de overheid, kennelijk vergelijkbaar is met een ideaal van goed leven. Aangezien idealen van goed leven thuishoren in de privé-sfeer, geldt dat ook voor culturele identiteit. Deze opvatting veronderstelt dat culturele identiteit buiten de publieke sfeer kan blijven en daarom ook geen bijzonder beleidsaandacht vereist. De algemeen geldende principes van de politieke moraal bieden voldoende ruimte voor de erkenning van culturele identiteit, bijzondere beleidsaandacht is alleen geoorloofd als het niet anders kan. In latere nota's komen ik deze gedachtegang ook tegen en wordt daaraan toegevoegd dat handhaving van de eigen identiteit en integratie, als twee doelen die tegelijkertijd worden nagestreefd, elkaar niet in de weg hoeven te staan. Zo staat in de *Contourennota* (1994), bijvoorbeeld, dat in standhouding en ontwikkeling van de eigen identiteit geen belemmering hoeft te zijn voor de integratie en een zaak is van de betrokkenen zelf, zolang rekening gehouden wordt met “algemeen geaccepteerde spelregels in het maatschappelijk verkeer en met de fundamentele rechten van anderen”.⁵¹ Algemeen beleid biedt genoeg ruimte voor erkenning van culturele identiteit.

Telkens als in beleids- en adviesnota's gewezen wordt op de basisprincipes van het beleid ten aanzien van ‘identiteitsbeleving’, wordt tegelijkertijd gewezen op de beperkingen van deze principes en de grenzen die er zijn aan de ruimte voor de beleving van eigen identiteit.⁵² Het meest expliciet worden

⁵⁰ Citaat is afkomstig uit de *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 108. Dezelfde zienswijze onder andere ook in *De Problematiek* en het *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33: “(...) de overheid onthoudt zich van een oordeel over de inhoud, de wijze van beleving van de desbetreffende identiteit”.

⁵¹ Zie *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 25, maar ook *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33, maar ook: *Allochtonenbeleid*, 1989: 50v en *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 108.

⁵² In *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 39v worden het meest expliciet grenzen genoemd. Zie verder ook: *Etnische Minderheden*, 1979: XXII; *Regeringsreactie Etnische minderheden*, 16 102, nr. 6, 1980: 5v; *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 107v, hier wordt de verankering van de cultuur van de meerderheid in de Nederlandse samenleving genoemd als verklaring voor het feit dat een minderheid zich relatief meer aan de meerderheid moet aanpassen dan omgekeerd het geval is; *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33v.

grenzen aan de beleving van identiteit genoemd in *De Problematiek* (1978). Een eerste grens die daar genoemd wordt, is dat minderheidsgroepen zich naar de bestaande rechtsorde zullen moeten schikken. Hieruit blijkt dat de vrijheid om naar eigen maatstaven te leven wordt begrensd door de juridische en morele maatstaven van de omringende samenleving. Niet elke uiting van culturele eigenheid zal getolereerd kunnen worden. Een tweede grens die de overheid stelt, is de bereidheid van de minderheidsgroep om in dialoog te blijven met de omringende samenleving, die ook voor haar verantwoordelijkheid draagt. Deze grens stelt de eis van openheid van de cultuur ten opzichte van de andere groepen in de samenleving, maar ook als voorwaarde voor de overheid om haar verantwoordelijkheid voor de betreffende groep goed te kunnen uitvoeren. Ten slotte wordt als grens gesteld dat een minderheidsgroep zal moeten toestaan dat individuele leden van de groep, zonder groepsdwang of pressie, in vrijheid hun maatschappelijke bestemming kunnen bepalen. Met andere woorden, individuele leden van de groep mogen niet gedwongen worden zich te houden aan de groeps Moraal. Het behoren tot een bepaalde groep moet door de leden zelf bepaald kunnen worden, autonomie van het individu. De hier genoemde grenzen aan de erkenning van de eigen identiteit verwijzen ook naar morele principes, die, evenals de reeds genoemde morele basisprincipes, deel uitmaken van het normatieve argumentatiekader dat als grondslag dient voor de Nederlandse samenleving.⁵³ Gelijke kansen op cultuurbeleving, de vrijheid om de eigen cultuur te beleven en neutraliteit van de overheid zijn dus relatieve, dat wil zeggen normatief begrensde principes.

De grenzen van de liberale moraal hebben alles te maken met de rechtvaardiging ervan. Van de liberale politieke moraal wordt verondersteld dat ze gebaseerd is op algemeen aanvaardbare principes, die door alle betrokkenen gedeeld moeten kunnen worden. Voor sommige etnische minderheidsgroepen zullen de liberale politieke principes niet verenigbaar zijn met hun eigen fundamentele waarden en normen. Aan deze minderheidsgroepen worden de liberale politieke principes opgelegd met als argument dat het een conditie is die aan iedere burger van de Nederlandse samenleving wordt opgelegd. Voor burgers die hun leven lang al deel uitmaken van deze samenleving, zal deze eis niet als dwang ervaren worden. Dat is wel het geval bij (leden van) minderheidsgroepen die een van de liberale politieke moraal afwijkende visie op goed leven hebben. Zij zullen zich moeten schikken naar een hen vreemde politieke liberale moraal. Is aan deze eis voldaan, dan kunnen zij binnen de kaders van de liberale moraal hun eigen identiteit vorm en inhoud geven.

Nu we een beeld hebben van het normatieve argumentatiekader van de overheid, kan de vraag gesteld worden of er ook verschuivingen in de

⁵³ *Etnische Minderheden*, 1979, XXIV: "Zo weerspiegelt de Nederlandse rechtsorde en beleidsvoering ondanks formele waarborgen voor culturele pluriformiteit toch de dominante cultuur en oefent daarmee een sterk normatieve invloed uit". *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 1 en 2, 1983: 108: "Wanneer waarden en normen van minderheidsgroepen uit de eigen oorspronkelijke cultuur strijden met die van de gevestigde normen van onze pluriforme samenleving en deze voor de Nederlandse samenleving als fundamenteel beschouwd worden, zullen dergelijke aanpassingen [in beleid aan de situatie van de multiculturele samenleving, AJS] nauwelijks mogelijk zijn". Vergelijk ook: *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 62 en *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33: "(...) het Nederlandse rechtstelsel [geldt] als richtsnoer".

normatieve visie hebben plaatsgevonden. In vergelijking met de uitkomst van paragraaf 2.3 blijkt dat verschuivingen die hebben plaatsgevonden in het conceptuele kader van het beleid, ook hebben plaatsgevonden in het normatieve kader. Aanvankelijk was er in het beleid veel aandacht voor de vrijheid om de eigen cultuur te beleven en werd ruimte voor diversiteit bepleit (emancipatiebeleid). De overheid had een stimulerende rol daarin, hetgeen onder andere tot uitdrukking kwam in de oprichting van categoriale (groepsspecifieke) instellingen. Gelijkheid in de betekenis van gelijke kansen hield toen vooral het recht om anders te zijn in, een eigen identiteit te beleven.⁵⁴ Later is deze invulling van gelijkheid veranderd en krijgt cultuurverschil, behalve in het onderwijs, nauwelijks meer expliciete beleidsaandacht. Gelijkheid in de betekenis van het neutraliteitsprincipe, dus dat alle identiteitsgroepen door de overheid gelijk worden behandeld, krijgt het accent: cultuurbeleid is daarbinnen impliciet aanwezig. Deze beleidsverschuiving wordt verdedigd met het argument dat de overheid te lang minderheden als zorgcategorie heeft behandeld; het handhaven van de eigen cultuur is een zaak van de desbetreffende groepen zelf; allochtonen moeten worden behandeld als burgers, die zelf keuzen maken en zelfredzaam zijn. Algemeen beleid met zo min mogelijk onderscheid is de stelregel.⁵⁵ De overheid heeft alleen een voorwaarden-scheppende taak voor de erkenning van de culturele identiteit van etnische minderheidsgroepen.⁵⁶ De instandhouding en ontwikkeling van de eigen cultuur wordt niet tegengehouden, maar ook niet gestimuleerd door de overheid. Het is een zaak van de betrokkenen zelf.

2.5 Conclusie

De normatieve uitgangspunten, de morele basisprincipes, waarop de overheid voor het beleidsuitgangspunt van de erkenning van de beleving van eigen identiteit zich beroept, staan niet op zichzelf, maar verwijzen naar een liberale politieke moraal. De liberale politieke moraal kenmerkt zich door haar nadruk op een zo groot mogelijke vrijheid (autonomie) van individuen en groepen om hun leven naar eigen overtuiging in te richten en, daaruit voortvloeiend, een terughoudende en zo veel mogelijk beperkte rol van de overheid (neutraliteit). Het autonomieprincipe houdt in dat individuen zelf het beste keuzen kunnen maken voor een goede en waardevolle levenswijze. Zij hebben daarvoor anderen en ook de overheid niet nodig. Het neutraliteitsprincipe houdt met het autonomieprincipe verband en betekent dat de overheid mensen niet mag dwingen iets (niet) te doen vanuit de overtuiging dat zij van hen 'betere' mensen wil maken. Hoewel kenmerkend is voor de liberale moraal dat zij

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld *Nota Buitenlandse Werknemers*, 10 504, nr. 2, 1970: 10: "De Nederlandse bevolking zal bereid dienen te zijn een voor haar vreemde groep met afwijkende gewoonten etc. te aanvaarden". En *De Problematiek*, 14 915, nr. 2, 1978: 62: "De Nederlandse overheid kan en mag de Molukse minderheid niet dwingen haar eigen identiteit op te geven".

⁵⁵ *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 6.

⁵⁶ *Allochtonenbeleid*, 1989: 24: "De overheid heeft geen andere taak dan barrières die allochtone groeperingen uit hoofde van hun allochtoon-zijn ondervinden, te helpen slechten opdat zij op gelijke voet met autochtonen kunnen delen in de culturele pluriformiteit". Zie ook: *Contourennota*, 23 684, nr. 2, 1994: 5v.

overheidsingrijpen zo veel mogelijk wil beperken, zal de overheid wel moeten ingrijpen als het gebruikmaken van de vrijheid van de een ten koste gaat van de vrijheid van de ander. Dit argument wordt het schadeprincipe genoemd.⁵⁷

Over de liberale moraal is binnen de ethiek en politieke filosofie sinds enige tijd een fundamenteel debat gaande, waarbij ook het principe van neutraliteit een discussiepunt vormt. In de praktijk van het minderhedenbeleid roept het neutraliteitsprincipe eveneens vragen op. Zo blijkt uit de nota's en adviezen dat de overheid zich niet altijd kan laten leiden door het principe van neutraliteit, omdat in sommige culturen opvattingen heersen die zich moeilijk laten verenigen met de fundamentele waarden en normen van de Nederlandse samenleving. Neutraliteit – zo hebben we eerder gezien – geldt binnen de grenzen van de liberale politieke moraal. Dit leidt voor sommigen tot vragen over de neutrale rechtvaardiging van de liberale moraal. Is de liberale moraal ook neutraal te rechtvaardigen ten overstaan van minderheidsgroepen met een heel andere – niet liberale – visie op goed leven? Van de liberale moraal wordt toch verondersteld dat deze is gebaseerd op algemeen aanvaarde principes? Deze en andere vragen rondom de liberale politieke moraal en het principe van neutraliteit zullen in het derde en vierde hoofdstuk aan de orde komen.

Het uitgangspunt dat (leden van) etnische minderheidsgroepen op basis van grondrechten de vrijheid hebben om hun leven naar eigen maatstaven in te richten – ook samen te vatten als het autonomieprincipe – roept eveneens vragen op. Zo rijst de vraag op welke wijze de vrije handelingsruimte van etnische minderheidsgroepen gewaarborgd moet worden en waar grenzen tussen vrije en niet vrije handelingsruimte getrokken moeten worden. Gebruikelijk is om het individu als uitgangspunt te nemen bij de formulering van rechten. Een andere manier om vrijheidsrechten te formuleren is de groep als uitgangspunt te nemen. Dit uitgangspunt is aan de orde bij de vraag hoe de culturele eigenheid van etnische minderheidsgroepen erkend moet worden. Is toekenning van groepsrechten een goede suggestie om de culturele identiteit van etnische minderheidsgroepen te erkennen? In de literatuur komt dit thema aan de orde in termen van 'collectieve rechten', 'groepsrechten' of 'rechten van minderheden'. In het door de overheid geformuleerde minderhedenbeleid wordt deze terminologie niet gehanteerd, maar worden voorbeelden genoemd die in de richting van collectieve rechten wijzen. Niet zo lang geleden was het voorstel van de Minister van Justitie om moslimmannen in Nederland het islamitische verstotingsrecht toe te staan in het nieuws. Dit voorstel is op te vatten als een groepsrecht. Aan de idee van groepsrechten zijn echter voor- en nadelen verbonden. Een voordeel van groepsrechten is dat het collectieve goed van een groep of gemeenschap beschermd kan worden tegen al te grote druk van buitenaf. Tegelijkertijd wordt als nadeel genoemd de druk die op individuele leden van de groep wordt uitgeoefend om zich te houden aan de groepsmoraal. Toekenning van groepsrechten – zeker in een samenleving die de vrijheid van het individu als een groot goed beschouwt – roept de vraag op die in hoofdstuk 6 behandeld zal worden: in hoeverre is een theorie van groepsrechten voor etnische minderheidsgroepen een goede aanvulling of een goed alternatief voor het bestaande normatieve kader?

⁵⁷ Deze korte typering van de liberale politieke moraal is gebaseerd op Musschenga, 1993: 317v.

3 Neutraliteit van de overheid: begrip

Neutrality is itself a value: it is a normative position, a doctrine about what legislators and state officials ought to do. It is a doctrine that holds that it is wrong for certain considerations to enter the political arena; it is a doctrine which holds out neutrality in political activity as right and good.¹

3.1 Inleiding

De analyse van het minderhedenbeleid liet zien dat neutraliteit van de overheid een van de normatieve uitgangspunten is waarop het minderhedenbeleid van de Nederlandse overheid is gebaseerd. In beleids- en adviesnota's wordt neutraliteit omschreven als de terughoudende opstelling van de overheid tegenover de invulling die (leden van) etnische minderheidsgroepen aan de beleving van hun identiteit geven. Neutraliteit is gebaseerd op het uitgangspunt dat de overheid burgers gelijk dient te behandelen ten aanzien van hun identiteit en de wijze waarop zij daaraan uiting geven. De taak van de overheid beperkt zich tot het scheppen van voorwaarden om burgers in staat te stellen ook aan hun identiteit uiting te kunnen geven, zo blijkt uit overheidsnota's.² In de ethiek en vooral in de politieke filosofie is 'neutraliteit van de overheid' een bekend, maar niet onbesproken principe van de liberale politieke moraal.³ Hoewel dit principe geen eenduidige betekenis heeft en soms misverstanden oproept, gaat het bij neutraliteit van de overheid om het gelijk behandelen van burgers en hun concepties van goed leven. Zo blijkt ook uit de definitie van neutraliteit van Alan Montefiore, waarop vaak in de literatuur⁴ wordt teruggegrepen en die ook hier als uitgangspunt zal dienen: "to be neutral in any conflict is to do one's best to help or to hinder the various parties concerned in an equal degree".⁵

Om verschillende redenen is neutraliteit van de overheid een veelbesproken onderwerp. Redenen die ook in deze studie mede aanleiding zijn geweest om het neutraliteitsprincipe nader te onderzoeken. Ten eerste, in het debat dat in de ethiek en de politieke filosofie wordt gevoerd over de liberale moraal

¹ Waldron, 1989: 73.

² Zie vooral: *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33, maar ook: *Allochtonenbeleid*, 1989: 50v en *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 108.

³ Onder politieke moraal wordt verstaan: "het geheel van opvattingen over de meest wenselijke structuur en inrichting van de samenleving; over de gronden voor en de grenzen aan overheidshandelen". Musschenga, 1992a: 9.

⁴ Zoals bijvoorbeeld: Raz, 1986: 113; Jones, 1989: 14; Waldron, 1989: 66, noot 12.

⁵ Alan Montefiore (ed.), *Neutrality and Impartiality*, 1975: 5.

is het neutraliteitsprincipe een van de agendapunten.⁶ Kritiek op dit liberale principe is niet alleen afkomstig uit communitaristische hoek, maar ook intern, onder liberalen zelf, wordt dit principe ter discussie gesteld. De discussie concentreert zich vooral op de vraag of de scheiding tussen de publieke sfeer en de privé-sfeer vol te houden is en wat de rol van het neutraliteitsprincipe daarin is. Een andere reden waarom neutraliteit een actueel onderwerp van gesprek is, houdt verband met de veranderende samenleving. De multiculturele verscheidenheid in de samenleving is de laatste decennia toegenomen en wordt langzamerhand erkend als een blijvend verschijnsel. Dat roept de vraag op of het principe van neutraliteit, dat al langer bekend was in de betekenis van de scheiding van kerk en staat, ook van toepassing is op de culturele verscheidenheid in de samenleving. Moet de overheid etnisch-culturele identiteitsgroepen op dezelfde wijze behandelen als religieuze identiteitsgroepen en zich niet bemoeien met de wijze waarop burgers vorm en inhoud geven aan hun identiteit? Een derde reden is dat neutraliteit van de overheid ook in de praktijk van het minderhedenbeleid een gespreksonderwerp is. In beleids- en adviesnota's wordt enerzijds neutraliteit van de overheid bepleit, anderzijds wordt gesteld dat afzien ervan in sommige gevallen onvermijdelijk is, omdat in sommige identiteitsgroepen opvattingen voorkomen die zich moeilijk laten verenigen met de fundamentele waarden en normen van de Nederlandse samenleving. Dit roept de vraag op wat precies de betekenis is van neutraliteit als normatief principe voor beleid ten aanzien van de culturele identiteit van etnische minderheidsgroepen in de samenleving.

Het onderzoek naar het neutraliteitsprincipe heeft in deze studie de doelstelling de vraag te beantwoorden hoe neutraliteit van de overheid als principe van de liberale moraal zich verhoudt tot de erkenning van culturele eigenheid van minderheidsgroepen. Is dit principe geschikt om het uitgangspunt van de erkenning van culturele identiteit in het minderhedenbeleid te onderbouwen? Met het oog op deze doelstelling zal ik in dit hoofdstuk door middel van literatuuronderzoek de conceptuele betekenis van neutraliteit onderzoeken, terwijl in het volgende hoofdstuk de rechtvaardiging van neutraliteit voorwerp van onderzoek zal zijn.

De opzet van dit hoofdstuk is dat na een schets van enkele achtergronden van het neutraliteitsprincipe, verschillende typen neutraliteit in kaart worden gebracht en geïllustreerd worden aan de theorieën van enkele liberale auteurs. Ten slotte zal worden vastgesteld wat onder het begrip neutraliteit in deze studie verstaan moet worden.

3.2 Achtergronden en verkenning van het begrip

Het is nog maar sinds 1974 dat in de politiek-filosofische literatuur wordt gesproken over het principe van neutraliteit van de overheid.⁷ Jeremy

⁶ Zie voor een overzicht van dit debat bijvoorbeeld: Baynes, 1989: 293-213 en 1992: 50-69; Cobben, 1992: 237-257; Kymlicka, 1990.

⁷ Waldron, 1989: 62. Waldron merkt op dat T.S. Eliot weliswaar in 1939 al kritisch spreekt over "the idea of a neutral society", maar dat hij [Waldron] bij nader onderzoek geen liberale theorie met deze termen heeft kunnen ontdekken. Musschenga, 1992c: 241, voetnoot 3, zegt de term voor het eerst tegen te komen, in negatieve vorm, bij Nozick, 1974: 271vv.

Waldron, een auteur die het neutraliteitsprincipe onderzocht in relatie tot wetgeving, beschouwt het spreken over neutraliteit als een nieuwe poging om een oud idee opnieuw te articuleren.⁸ Uitgaande van Ronald Dworkins omschrijving van neutraliteit: “(legislators and other stateofficials) must be neutral on what might be called the question of the good life, or of what gives value to life. Since the citizens of a society differ in their conceptions [of what makes life worth living], the government does not treat them as equals if it prefers one conception to another, either because the officials believe that one is intrinsically superior, or because one is held by the more numerous or powerful group”,⁹ stelt Waldron dat neutraliteit de nieuwe vertolking is van de tolerantiegedachte, van secularisme en van de staat die zich op afstand houdt van religie en persoonlijke ethiek. Ideeën die reeds te vinden zijn in het werk van Mill, Kant en Locke.¹⁰

Neutraliteit is voor veel hedendaagse liberalen een kenmerkend principe van de liberale politieke moraal. De onderlinge samenhang tussen neutraliteit en liberale moraal is zo groot dat in de definiëring van liberale moraal de neutraliteitsgedachte meestal ingesloten zit.¹¹ Dat blijkt ook uit de definitie die Frans Jacobs van liberale moraal geeft: “De liberale moraal tracht bij ontstentenis van door allen gedeelde opvattingen over het goede leven overeenstemming te bewerkstelligen over noodzakelijke voorwaarden van ieders individuele invulling ervan”.¹² Deze definitie berust, zo laat Jacobs zien, op drie veronderstellingen van de liberale moraal als politieke moraal die ook van toepassing zijn op het neutraliteitsprincipe:

- een verscheidenheid aan invullingen van het goede leven die kunnen conflicteren;
- gebrek aan gedeelde opvattingen leidt tot zoeken naar noodzakelijke overeenstemming;
- met als doel ieders invulling van het goede leven mogelijk te maken.¹³

Ook neutraliteit veronderstelt een spanning of conflict tussen individuen of groepen over de visie die zij hebben op wat een goede en waardevolle invulling van het leven is (concepties van het goede leven). Voor een overheid in een democratische samenleving met controversiële concepties van het goede leven lijkt neutraliteit een geschikt principe om haar handelen te legitimeren zonder dat de ene conceptie van het goede leven boven de andere bevoordeeld of benadeeld wordt. Doel van neutraliteit is te voorkomen dat overheidshandelen ongelijkheid tussen bijvoorbeeld geloofsgemeenschappen of andere identiteitsgroepen teweegbrengt vanwege de intrinsieke superioriteit van een bepaalde conceptie van het goede leven.

Een tweede veronderstelling bij de neutraliteitsgedachte is dat alle burgers van een samenleving belang hebben bij een gemeenschappelijke of minimale moraal. Als in een samenleving mensen als gelijke burgers willen samenleven

⁸ Waldron, ‘Legislation and moral neutrality’, 1989: 61-83. Zie ook: Larmore, 1987: 51.

⁹ Dworkin, 1985: 191.

¹⁰ Waldron, 1989: 62; Musschenga, 1992c: 240v; Manenschijn, 1992: 141-145. Locke schreef zijn ideeën over tolerantie onder andere in *Epistola de Tolerantia*, Gouda, 1689.

¹¹ Jacobs, 1992, 25v.

¹² Jacobs, 1992: 21.

¹³ Jacobs, 1992: 26-28.

en hun belangen conflicteren, dan is gemeenschappelijke moraal noodzakelijk om het samenleven te reguleren. Deze gemeenschappelijke moraal bestaat uit de minimale voorwaarden voor goed en vreedzaam samenleven.

De derde veronderstelling ligt in het verlengde van de vorige, namelijk dat bij de invulling van een gemeenschappelijke moraal aan niemand een bevoorrechte positie gegeven mag worden. Niemand mag gedwongen worden in te stemmen met het levensideaal van anderen, ieder moet de kans hebben een eigen invulling te geven aan zijn of haar ideaal van het goede leven.

Charles Larmore is een goed voorbeeld van een auteur die een theorie verdedigt waarin liberale moraal en neutraliteit nauw samenhangen.¹⁴ Zijn visie op neutraliteit laat ook de door Jacobs onderscheiden drie veronderstellingen zien waarop neutraliteit gebaseerd is. Volgens Larmore kan de idee van neutraliteit het beste begrepen worden uit twee problemen die met elkaar verband houden. Het eerste probleem betreft de morele grenzen van overheidsinvloed, het tweede probleem de toegenomen verscheidenheid van concepties van het goede leven in de samenleving. Voor de oplossing van het eerste probleem is een minimale politieke moraal, die de rol van de overheid fundeert, noodzakelijk (Jacobs' tweede veronderstelling). Deze oplossing roept echter meteen het tweede probleem op: hoe een overeenstemming van een minimale politieke moraal tot stand kan komen als er zo'n verscheidenheid aan rivaliserende concepties van het goede leven in een samenleving bestaat (Jacobs' eerste veronderstelling).¹⁵ Een minimale moraal zal daarom aan de eis moeten voldoen dat ze door zo veel mogelijk mensen met verschillende opvattingen gedeeld wordt en dat leidt volgens Larmore tot de notie van 'neutraliteit': "The ideal of neutrality can best be understood as a response to the variety of conceptions of the good life".¹⁶ Een neutrale staat of overheid is, volgens Larmore, niet de enige, maar wel de meest redelijke oplossing voor de noodzakelijke overeenstemming in een situatie van verscheidenheid aan concepties van goed leven (Jacobs' derde veronderstelling).

Een eerste verkenning van het begrip neutraliteit van de overheid wijst uit dat het gaat om een liberaal principe van de publieke moraal dat tot doel heeft overheidsinvloed in te perken om zo te kunnen garanderen dat individuen en groepen zo veel mogelijk gelijke kansen (vrijheid) hebben om uiting te geven aan hun religieuze of culturele identiteit.

3.3 Typen neutraliteit

Uit de literatuur over neutraliteit blijkt verder dat verschillende pogingen ondernomen zijn om enige orde te brengen in de vele betekenissen van neutraliteit.¹⁷ Om een overzicht te krijgen zal ik aan het einde van deze paragraaf de verschillende onderscheidingen in schema brengen.

¹⁴ *Patterns of Moral Complexity*, Cambridge 1987 en Charles E. Larmore, 'Political Liberalism', *Political Theory*, Vol. 18, No. 3, August 1990: 339-360.

¹⁵ Larmore, 1990: 339v.

¹⁶ Larmore, 1987: 43.

¹⁷ Raes noemt de volgende noties die met neutraliteit worden verbonden: 'generality', 'impartiality', 'universality', 'equality', 'pluralism', 'separation of law and morality', 'anti-paternalism' en 'anti-perfectionism'. Met deze noties hangen verschillende concepten van neutraliteit samen. Raes, 1995: 134.

In de vele interpretaties, met telkens weer andere termen aangeduid, kunnen drie typen onderscheiden worden. De typen verschillen in het aspect van het overheidshandelen waaraan de eis van neutraliteit wordt gesteld:

- 1 neutraliteit van doel;
- 2 neutraliteit van gevolgen;
- 3 neutraliteit van rechtvaardiging.¹⁸

Overigens wijs ik erop dat het hier een globale indeling betreft, waarbij de scheidslijnen tussen de verschillende categorieën niet al te strikt genomen moeten worden. Sommige interpretaties van neutraliteit kunnen zowel tot het ene als tot een ander type gerekend worden.

1 *Neutraliteit van doel*

Een eerste betekenis die onderscheiden kan worden, is 'neutraliteit van doel'. Bij deze betekenis ligt het accent op het beginpunt, het vooropgezette doel of de intentie van de handeling. Een overheid dient zich terughoudend op te stellen ten opzichte van de verschillende concepties van goed leven, dat wil zeggen dat een overheid bij haar politieke handelen niet het oogmerk mag hebben een bepaalde conceptie van goed leven te willen bevorderen. Het gaat vooral om de neutrale motieven en redenen die wetgevers en overheden voor ogen hebben voor hun handelen. Zo noemt Waldron het voorbeeld dat wetgeving die winkelsluiting op zondag gebiedt, niet gemotiveerd mag worden op religieuze gronden, maar wel ingegeven mag zijn vanuit het motief dat winkelsluiting op zondag kan voorkomen dat het winkelpersoneel overwerkt raakt. In de literatuur is deze betekenis van neutraliteit te vinden met de termen: 'a weaker concept of neutrality',¹⁹ 'neutrality of intention',²⁰ 'neutrality of aim',²¹ of 'comprehensive neutrality'.²² Soms gebruiken auteurs dezelfde termen, maar bedoelen ze niet precies hetzelfde. Zo hanteren Galston en Rawls allebei 'neutrality of aim', maar omschrijven ze die term verschillend. Volgens Galston houdt 'neutrality of aim' in dat overheidsbeleid er niet naar mag streven bepaalde, toelaatbare, concepties van het goede te bevorderen

¹⁸ Raz heeft een vergelijkbare indeling. Zie: Raz, 1986: 114v.

¹⁹ Door Jones, 1989: 26v, als volgt omschreven: "(...) according to which C's being neutral between A and B requires that C must not take sides in their conflict but which allows that C's 'not taking sides' is consistent with its sometimes acting in ways whose incidental consequence is, but whose actual purpose is not to help one side more than the other". Jones' visie komt erop neer dat de overheid niet partij mag kiezen, ook al kan het zijn dat toch, onbedoeld, de ene partij meer geholpen wordt dan de andere partij.

²⁰ Waldron, 1989: 67: "(...) neutrality in relation to the motives and reasons that the legislator uses to justify her laws". Waldrons interpretatie van neutraliteit zou wellicht ook onder het nog te bespreken derde type van neutraliteit gerekend kunnen worden: neutraliteit van rechtvaardiging. Op grond van het door hem gegeven voorbeeld van 'neutrality of intention' (winkelsluiting op zondag) geef ik de voorkeur aan deze indeling.

²¹ Galston, 1991: 100: "According to neutrality of aim, state policies should not strive to promote any permissible way of life or conception of the good over any other".

²² Raz, 1986: 115: "One of the main goals of governmental authority, which is lexically prior to any other, is to ensure for all persons an equal ability to pursue in their lives and promote in their societies any ideal of the good of their choosing".

boven andere, terwijl Rawls ermee bedoelt dat basisinstituties en politiek beleid voor concepties van goed leven neutraal van doel moeten zijn, dat wil zeggen dat burgers in het algemeen zich in deze publieke politieke conceptie moeten kunnen vinden.²³ Rawls' 'neutrality of aim' heb ik daarom ingedeeld bij neutraliteit van rechtvaardiging.

Samenvattend kan gesteld worden dat het bij neutraliteit van doel erom gaat dat een overheid niet het doel mag hebben onderscheid te maken *tussen* de verschillende concepties van goed leven.

2 *Neutraliteit van gevolgen*

In plaats van het doel kunnen ook de gevolgen of de uitkomst van een handeling bepalend zijn. Neutraliteit van de overheid betekent dan dat overheidshandelen geen bevoordeling of achterstelling tot gevolg mag hebben. Wetgevingen of politieke handelingen mogen niet het effect hebben dat de kansen van de ene leefwijze (conceptie van het goede leven) vergroot worden ten koste van de andere. Ook voor deze interpretatie van neutraliteit worden verschillende termen gehanteerd, zoals: 'a strong concept of neutrality',²⁴ 'neutrality of effect',²⁵ 'neutrality of outcome',²⁶ 'narrow neutrality',²⁷ en 'consequential neutrality'.²⁸ Probleem aan deze benadering van neutraliteit is dat effecten van bijvoorbeeld wetgevingen of politieke handelingen op concepties van goed leven moeilijk te vergelijken zijn. Het veronderstelt een vooraf vastgestelde standaard waaraan effecten van beleid op concepties van goed leven beoordeeld zouden kunnen worden. Het is onmogelijk om zo'n standaard te vinden.

3 *Neutraliteit van rechtvaardiging*

Een derde categorie interpretaties heeft als gemeenschappelijk uitgangspunt dat overheidsbeleid gerechtvaardigd moet kunnen worden zonder een beroep te doen op de intrinsieke superioriteit van een bepaalde conceptie van het

²³ Galston, 1991: 100; Rawls, 1993: 192.

²⁴ Jones, 1989: 26: "A strong concept of neutrality according to which C, to remain neutral between A and B, must do nothing the actual effect of which to help or hinder either side unequally".

²⁵ Waldron, 1989: 66: noemt de interpretaties van Montefiore en Raz als voorbeelden van neutraliteit beoordeeld naar de consequenties van een handeling: "(...) the legislator must take care that her laws are even-handed in their effects on competing conceptions of the good life". Rawls, 1993: 191-200, spreekt van 'neutrality of effect or influence'.

²⁶ Galston, 1991: 100: "According to this understanding, a state is neutral, and justifiable, only if the operation of its characteristic principles, institutions, and policies has no tendency to favor certain ways of life and hamper others", Larmore, 1987: 44.

²⁷ Raz, 1986: 114v: "No political action may be undertaken if it makes a difference to the likelihood that a person will endorse one conception of the good or another, or to his chances of realizing his conception of the good, unless other actions are undertaken which cancel out such effects".

²⁸ Kymlicka, 1989a: 884: "(...) neutrality in the consequences of government policy".

goede leven. Dat kan op twee manieren. In de eerste plaats in de betekenis van procedurele of formele neutraliteit. Dit betekent dat geen enkel beroep gedaan mag worden op waarden. Deze betekenis wordt aangeduid in de volgende termen: 'neutrality of procedure',²⁹ en 'exclusion of ideals'.³⁰ De tweede betekenis van neutraliteit in rechtvaardiging houdt in dat deze niet gebaseerd mag zijn op de superioriteit van een bepaalde conceptie van goed leven. Deze betekenis is te vinden in termen als 'neutrality of aim',³¹ 'justificatory neutrality'.³² Neutraliteit van rechtvaardiging lijkt veel op neutraliteit van doel, maar verschilt in zoverre daarvan dat het bij neutraliteit van doel om de doelstelling van een handeling gaat en bij neutraliteit van rechtvaardiging om de verantwoording of legitimatie van een handeling. Het verschil met neutraliteit van doel kan geïllustreerd worden aan het volgende voorbeeld. In Nederland gelden de christelijke zon- en feestdagen als richtlijn voor de verdeling van vrije dagen en werkdagen. Deze richtlijn is een erfenis van de verwevenheid die er lange tijd is geweest tussen de christelijke godsdienst en de heersende cultuur in de samenleving. Wordt handhaving van de richtlijn gemotiveerd op basis van deze christelijke traditie, dan wordt daarmee verwezen naar een bepaalde conceptie van het goede leven en is er geen sprake van een neutrale rechtvaardiging.³³

Uit deze indeling blijkt niet alleen dat er belangrijke verschillen zijn in de interpretatie van neutraliteit, maar ook hoe moeilijk het is precieze scheidslijnen te trekken. Interpretaties van neutraliteit van 'doel' en van 'gevolgen' kunnen dicht bij elkaar liggen, maar ook interpretaties van neutraliteit van 'doel' en van 'rechtvaardiging'. Ten slotte kunnen de verschillende onderscheidingen en interpretaties van neutraliteit als volgt in schema gebracht worden:

²⁹ Galston, 1991: 100v: "According to neutrality of procedure, state policies should be justified 'without appealing to the presumed intrinsic superiority of any particular conception of the good life'"; Rawls, 1993: 191: "One way is procedural, for example, by reference to a procedure that can be legitimated, or justified, without appealing to any moral values at all. Or if this seems impossible, since showing something justified appears to involve an appeal to some values, a neutral procedure may be said to be one justified by an appeal to neutral values, that is, to values such as impartiality, consistency in application of general principles to all reasonably related cases (...), and equal opportunity for the contending parties to present their claims".

³⁰ Raz, 1986: 114: 'Exclusion of ideals'. "No political action may be undertaken or justified on the ground that it promotes an ideal of the good nor on the ground that it enables individuals to pursue an ideal of the good". Overigens rekent Raz deze omschrijving die sommige auteurs (zoals Nozick, zie diens *Anarchy, State, and Utopia*, 1974: 33) aan neutraliteit geven niet tot het principe van 'neutral political concern', omdat naar zijn opvatting het bij neutraliteit altijd gaat om "equal chances to pursue one's conception of the good". Dit betekent dat neutraliteit van een handeling altijd beoordeeld moet worden naar het doel of de gevolgen ervan.

³¹ Rawls, 1993: 192: "Here neutrality of aim as opposed to neutrality of procedure means that those institutions and policies are neutral in the sense that they can be endorsed by citizens generally as within the scope of a public conception". Larmore, 1987: 44: "That is, political neutrality consists in a constraint on what factors can be invoked to justify a political decision. Such a decision can count as neutral only if it can be justified without appealing to the presumed intrinsic superiority of any particular conception of the good life. So long as a government conforms its decisions to this constraint, therefore, it will be acting neutrally".

³² Kymlicka, 1989a: 884: "(...) neutrality in the justification of government policy". Verder verwijst Kymlicka naar Raz' omschrijving van 'exclusion of ideals'. Zie voetnoot 30.

³³ Het kan ook anders. Zie onder (1) waar Waldron winkelsluiting neutraal rechtvaardigt met beroep op het argument dat voorkomen moet worden dat het personeel overwerkt raakt.

	doel	gevolgen	rechtvaardiging
Jones	weaker N.	strong N.	
Waldron	N. of intention	N. of effects	
Galston	N. of aim	N. of outcome	N. of procedure
Raz	comprehensive N.	narrow N.	exclusion of ideals
Kymlicka		consequential N.	justificatory N.
Rawls/Larmore		N. of influence	procedural N. N. of aim

3.4 Neutraliteit bij Rawls

In deze en de volgende paragraaf zal ik uiteenzetten hoe de onderscheiden typen neutraliteit opgenomen zijn in de theorieën van twee liberale auteurs. Wat zal blijken is dat een nadere beschouwing van de conceptuele betekenis van neutraliteit leidt tot een volgende thematiek, die in het volgende hoofdstuk centraal staat: de rechtvaardiging van neutraliteit. Deze paragrafen kunnen daarom ook als overgang naar het volgende hoofdstuk beschouwd worden. Ik begin met Rawls.

Hoewel Rawls niet gelukkig is met de term neutraliteit, bezigt hij de term wel.³⁴ Ook Rawls onderscheidt drie typen neutraliteit (doel, gevolgen en rechtvaardiging) en noemt ze respectievelijk 'neutrality of aim', 'neutrality of effect or influence' en 'procedural neutrality'.³⁵ Met behulp van de onderscheiden betekenissen van neutraliteit onderzoekt Rawls in hoeverre deze van toepassing zijn op zijn eigen theorie van rechtvaardigheid, 'justice as fairness'. 'Justice as fairness' streeft ernaar de publieke basis, 'common ground', te zijn voor de rechtvaardiging van de basisstructuur van de pluralistische samenleving. Deze 'common ground' is niet procedureel, maar substantieel van aard. Van procedurele neutraliteit is dus bij 'Justice as fairness' geen sprake. De 'common ground', die neutraal genoemd kan worden, bestaat uit principes van rechtvaardigheid, die meer uitdrukken dan een procedurele waarde.³⁶ Hieruit valt concluderen dat als het gaat om neutraliteit van rechtvaardiging voor Rawls neutraliteit verbonden is met de gemeenschappelijke normatieve basis, de politieke conceptie van rechtvaardigheid, die ten grondslag ligt aan de liberale pluralistische samenleving.

'Neutrality of aim' houdt, volgens Rawls, in dat basisinstituten en politiek beleid voor concepties van goed leven neutraal van doel moeten zijn, dat wil

³⁴ Sommige connotaties van de term zijn misleidend en andere connotaties leiden tot ongeschikte principes, volgens Rawls. Zie: Rawls, 1993: 191.

³⁵ Rawls, 1993: 191-200. Larmore gebruikt dezelfde onderscheidingen van neutraliteit als Rawls. Zie: Larmore, 1990: 358, noot 4.

³⁶ "(...) common ground, so defined, is not a procedural neutral ground". Rawls, 1993: 192.

zeggen dat burgers in het algemeen zich in deze publieke politieke conceptie kunnen vinden.³⁷ 'Neutrality of aim' kan volgens hem de volgende drie betekenissen hebben:

- a. that the state is to ensure for all citizens equal opportunity to advance any conception of the good they freely affirm;
- b. that the state is not to do anything intended to favor or promote any particular comprehensive doctrine rather than another, or to give greater assistance to those who pursue it;
- c. that the state is not to do anything that makes it more likely that individuals accept any particular conception rather than another unless steps are taken to cancel, or to compensate for, the effects of policies that do this.³⁸

Rawls vraagt zich vervolgens af in hoeverre 'neutrality of aim' van toepassing is op zijn rechtvaardigheidstheorie. Als de eerstgenoemde betekenis (a) wordt aangepast en "any conception of the good" vervangen wordt door "any permissible conceptions of the good", dan kan 'justice as fairness' zijns inziens als neutraal van doel beschouwd worden.³⁹ Hetzelfde geldt voor de tweede betekenis van 'neutrality of aim' (b): zolang de basisstructuur gereguleerd wordt door een politieke conceptie van rechtvaardigheid ("expressing the priority of right") zullen de basisinstituten niet een bepaalde conceptie van het goede leven ("any comprehensive doctrine") bevoordelen.⁴⁰ De derde betekenis, (c), van 'neutrality of aim' acht Rawls niet van toepassing op zijn politieke conceptie van rechtvaardigheid, omdat 'neutrality of aim' hier de betekenis krijgt van 'neutrality of effect' of 'influence'. Volgens Rawls is het onmogelijk voor de basisstructuur van een rechtvaardige constitutionele democratie om niet bepaalde effecten of invloeden te hebben op de manier waarop concepties van goed leven standhouden en aanhangers verwerven.⁴¹ Wat uit deze uiteenzetting van Rawls' concept van neutraliteit blijkt, is dat voor Rawls de betekenissen van 'neutraliteit van doel' en van 'neutraliteit van rechtvaardiging' relevant zijn en dat neutraliteit niet een procedurele, maar een substantiële inhoud heeft. Dit laatste betekent dat neutraliteit verwijst naar een ingevulde, politieke morele conceptie van rechtvaardigheid, die als 'common ground' te beschouwen is.

3.5 Neutraliteit bij Larmore

Larmore en Rawls noemen beiden hun liberale politieke theorie 'political liberalism' en verstaan daaronder een politieke liberale conceptie van rechtvaardigheid, waarin door morele principes de politieke idealen en waarden van

³⁷ Rawls, 1993: 192.

³⁸ Zie Rawls, 1993: 192v. De drie betekenissen van 'neutrality of aim' baseert Rawls, 1993: 193, noot 26, op die van Raz, 1986: 114v.

³⁹ 'Permissible conceptions' zijn die concepties die in overeenstemming zijn met Rawls' principes van rechtvaardigheid ('the priority of right'). Rawls, 1993: 193.

⁴⁰ Dit is de betekenis die Dworkin, 1985: 191vv, aan neutraliteit geeft, volgens Rawls. Zie: Rawls, 1993: 193, noot 25.

⁴¹ Rawls, 1993: 192v.

een democratisch systeem gearticuleerd worden.⁴² Politiek liberalisme en neutraliteit zijn bij Larmore – zoals ook al eerder bleek – equivalenten van elkaar. De volgende uitspraak van Larmore is daarvan een duidelijk bewijs: “Political liberalism has been the doctrine that consequently the state should be neutral”⁴³ Voor Larmore houdt dat in dat de staat er niet naar mag streven een bepaalde conceptie van goed leven te bevorderen vanwege de veronderstelde intrinsieke superioriteit ervan.⁴⁴ Het gaat hem bij neutraliteit niet zozeer om de uitkomst, maar om een beperking van de gronden waarop men zich bij de rechtvaardiging van politieke beslissingen mag beroepen.

Larmore en Rawls gebruiken niet alleen beiden de term ‘political liberalism’ voor hun theorie, maar ook de inhoud van beide theorieën vertoont overeenkomsten.⁴⁵ Beiden bedoelen met politiek liberalisme een minimale politieke moraal,⁴⁶ die zich onderscheidt van ‘general and comprehensive moral doctrines’.⁴⁷ ‘Political liberalism’ moet vooral niet verward worden met ‘comprehensive liberalism’, zoals dat van Kant, van Mill en tegenwoordig van Raz.⁴⁸ ‘Political liberalism’ is, volgens Rawls, de uitwerking van een politieke conceptie van rechtvaardigheid, die moreel van aard is en zich daarbij niet baseert op een omvattende religieuze, filosofische of morele doctrine. Het gaat om een op zichzelf staande redelijke conceptie die bedoeld is ter rechtvaardiging van de basisstructuur van de samenleving.⁴⁹ Larmore legt – meer dan Rawls – nadruk op een neutrale morele rechtvaardiging van neutraliteit. Dat wil zeggen een rechtvaardiging die behalve moreel ook neutraal te noemen is. Evenals Rawls vindt hij dat neutraliteit een normatief principe is dat niet waardenvrij is,⁵⁰ maar volgens hem wel neutraal te rechtvaardigen valt. Larmore bedoelt daarmee dat politieke neutraliteit zó gerechtvaardigd moet worden dat alleen die redenen ter rechtvaardiging worden aangevoerd die niet gebaseerd zijn op de superioriteit van een bepaalde conceptie van het

⁴² “(...) specifying the aims the constitution is to achieve and the limits it must respect”. Rawls, 1987, 1; Vergelijk: Larmore, 1990: 341vv.

⁴³ Vergelijk ook: Larmore, 1990: 342: “Political neutrality is a moral principle, stipulating the conditions on which political principles can be justified”.

⁴⁴ Larmore, 1990: 43: “The state should not seek to promote any particular conception of the good life because of its presumed *intrinsic* superiority – that is, because it is supposedly a *truer* conception. (A liberal state may naturally restrict certain ideals for *extrinsic* reasons because, for example, they threaten the lives of others)”.

⁴⁵ De hier weergegeven visie is gebaseerd op het latere werk van Rawls, met name de artikelen die vanaf 1985 verschenen, waarin delen van zijn politieke conceptie ‘justice as fairness’, die hij in zijn *Theory of Justice* (1971) nader uitgelegd, aangevuld of herzien heeft.

⁴⁶ Larmore, 1990: 341: “In calling this moral conception ‘minimal’, I mean only that it serves as a common ground”. Rawls kiest voor zo’n minimale morele benadering vanwege de ‘fact of reasonable pluralism’. Zie: Musschenga, 1992b: 169; Rawls, 1993: 36.

⁴⁷ Hieronder verstaat Rawls: “A conception is said to be general when it applies to a wide range of subjects (in the limit to all subjects); it is comprehensive when it includes conceptions of what is of value in human life, ideals of personal virtue and character, and the like, that are to inform much of our nonpolitical conduct (in the limit our life as a whole)”. Rawls, 1988: 252.

⁴⁸ Rawls, 1987: 6. Zie ook: noot 11 aldaar en 1993: 199v.

⁴⁹ De politieke conceptie, waarop ‘political liberalism’ is gebaseerd, is geformuleerd in termen van zekere fundamentele intuïtieve ideeën, waarvan verondersteld wordt dat ze latent aanwezig zijn in de publieke politieke cultuur van een democratische samenleving. Rawls, 1988: 252.

⁵⁰ Larmore, 1990: 341, hierover: “(...) it [liberalism] aims to be neutral with respect to controversial views of the good life”.

goede leven.⁵¹ Of het Larmore lukt en hoe een dergelijke rechtvaardiging eruitziet, zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

3.6 Conclusie

Spreeken over neutraliteit van de overheid kan gemakkelijk leiden tot misverstanden vanwege de verschillende betekenissen die het begrip kan hebben. De betekenisverschillen die in de literatuur gevonden zijn, kunnen in drie categorieën ingedeeld worden. Het kan gaan om het neutrale ‘doel’, de neutrale ‘gevolgen’ of de neutrale ‘rechtvaardiging’ van een handeling. Wat moet onder ‘neutraliteit van de overheid’ verstaan worden in het kader van deze studie? Verschillende auteurs wijzen erop dat neutraliteit in de betekenis van neutrale gevolgen van een politieke handeling niet vol te houden is. Deze kritiek lijkt mij gerechtvaardigd. Het is onmogelijk te beoordelen of politiek beleid (on)gelijke effecten heeft op concepties van het goede leven. Vanwege dit bezwaar valt ‘neutraliteit van gevolgen’ als principe van politieke moraal af. Blijft over ‘neutraliteit van doel’ en ‘neutraliteit van rechtvaardiging’. Beide betekenissen van ‘neutraliteit van de overheid’ zijn van toepassing op het uitgangspunt van neutraliteit zoals dat naar voren komt in het minderhedenbeleid. Ik vat ze nogmaals samen.

Ten eerste, ‘neutraliteit van doel’. Hierbij gaat het erom dat politieke handelingen, zoals beleidsmaatregelen, niet het oogmerk mogen hebben een onderscheid te maken *tussen* verschillende concepties van goed leven. De ene conceptie van goed leven mag niet bevoordeeld (of benadeeld) worden boven de andere; burgers verdienen gelijke erkenning voor de wijze waarop zij uiting geven aan hun identiteit. Heel direct komt deze betekenis van neutraliteit tot uitdrukking in het citaat dat als motto dient van hoofdstuk 2: “Uitgangspunt voor de te nemen maatregelen is dat (...) dezelfde principes gelden als voor andere ingezetenen. Dit betekent dat de overheid ten aanzien van de inhoud van de identiteit binnen de ruime grenzen van de Nederlandse rechtsorde geen bemoeienis heeft. De vormgeving daarvan is een aangelegenheid die de betrokkenen zelf aangaat”.⁵² Als concrete uitwerking van deze opvatting kan het volgende voorbeeld genoemd worden. Neutraliteit van doel in het overheidsbeleid houdt onder meer in dat de geestelijke verzorging van moslims en hindoes (door imams en pandits) in justitiële inrichtingen op dezelfde manier door de overheid geregeld dient te worden als de christelijke, joodse en humanistische geestelijke verzorging.

Ten tweede, ‘neutraliteit van rechtvaardiging’. Deze betekenis heeft te maken met de uitgangspunten waarop een overheid zich beroept voor haar handelen, de legitimatie van haar handelen. Het betekent dat de overheid zich niet mag beroepen op een bepaalde, controversiële, conceptie van goed leven.

⁵¹ “(...) political neutrality consists in a constraint on what factors can be invoked to justify a political decision. Such a decision can count as neutral only if it can be justified without appealing to the presumed intrinsic superiority of any particular conception of the good”. Larmore, 1987: 44.

⁵² *Minderhedennota*, 16 102, nrs. 20-21, 1983: 108.

Deze betekenis van neutraliteit is indirect, tussen de regels door, terug te vinden in beleidsuitspraken, zoals bijvoorbeeld in de volgende: “de overheid onthoudt zich van een oordeel over de inhoud, de wijze van beleving van de desbetreffende identiteit”.⁵³ Uit deze uitspraak, waarin de overheid stelt zich te zullen onthouden van een oordeel over de inhoud en vormgeving van een bepaalde identiteit, valt af te leiden dat ze zich niet beroept op een bepaalde identiteit of conceptie van goed leven. Ook van deze betekenis is een concreter voorbeeld te geven: neutraliteit van rechtvaardiging betekent bijvoorbeeld dat de Nederlandse overheid bij de verdeling van vrije dagen en werkdagen zich niet beroept op een bepaalde religieuze traditie, omdat ze deze traditie superieur zou vinden.

Hoewel beide betekenissen van neutraliteit voor deze studie relevant zijn, is het vooral de laatste, neutraliteit van rechtvaardiging, die nieuwe vragen oproept. Als het neutraliteitsprincipe betekent dat geen beroep gedaan mag worden op een bepaalde conceptie van goed leven, hoe kan dan het principe van neutraliteit zelf gerechtvaardigd worden? Is het neutraliteitsprincipe niet exponent van een bepaalde (politieke) conceptie van het goede leven? Met andere woorden, hoe neutraal is het neutraliteitsprincipe zelf? Hoewel deze vragen in het volgende hoofdstuk aan de orde komen, hebben de theorieën van Rawls en Larmore al een bepaalde richting uit gewezen. Larmore – en ook Rawls – heeft erop gewezen dat neutraliteit niet waardenvrijheid betekent. Onvermijdelijk wordt een beroep op bepaalde waarden gedaan, maar niet elke waarde is neutraal te noemen. Wat precies bedoeld wordt met een neutrale rechtvaardiging van neutraliteit zal in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt worden.

⁵³ Afkomstig uit het *Regeringsstandpunt Allochtonenbeleid*, 21 472, nr. 2, 1990: 33.

4 Neutraliteit van de overheid: rechtvaardiging

*Now clearly this argument is not **morally** neutral. It relies upon a commitment to converse rationally about what ought to be collectively binding political principles, and (...) several other normative commitments are involved as well. But this is not a weakness, for the argument does not aim at complete moral neutrality.¹*

4.1 Inleiding

De vraag of het principe van neutraliteit neutraal gerechtvaardigd kan worden, waarmee het vorige hoofdstuk werd afgesloten, zal in dit hoofdstuk centraal staan. Aangezien in deze studie onderzocht wordt of erkenning van culturele identiteit binnen het kader van een liberale moraal gerechtvaardigd kan worden, is het van belang na te gaan in hoeverre bij de rechtvaardiging van die liberale moraal een beroep gedaan mag worden op inhoudelijke, mogelijk controversiële waarden. Met andere woorden: hoe neutraal is de neutrale rechtvaardiging? Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt eerst onderzocht wat bedoeld wordt met een neutrale rechtvaardiging van neutraliteit. Ik onderzoek dit bij Larmore en Rawls, die beiden een neutrale rechtvaardiging verdedigen. Vervolgens zal de vraag gesteld worden in hoeverre de door hen gepresenteerde rechtvaardiging ook neutraal is vanuit het oogpunt van de culturele identiteit van de betreffende minderheidsgroepen. Alvorens op deze vragen in te gaan, wil ik eerst kort de volgende vraag behandelen: is er behalve een morele rechtvaardiging ook een niet-morele rechtvaardiging van neutraliteit en de liberale moraal mogelijk?

4.2 Morele en niet-morele rechtvaardiging

Zoals aan het slot van het vorige hoofdstuk al naar voren kwam, verwijst neutraliteit naar bepaalde laatste of gemeenschappelijke waarden. Neutraliteit kan niet anders dan moreel gerechtvaardigd worden. Dit standpunt wordt verdedigd door Larmore en Rawls. Kan het ook anders: zijn er liberale auteurs die neutraliteit baseren op een niet-morele rechtvaardiging? Het is onder anderen Waldron die zich met deze vraag bezighoudt. Hij wijst er allereerst op dat het voor het concept van neutraliteit verschil maakt op welke recht-

¹ Larmore, 1987: 54v. In de oorspronkelijke tekst is 'morally' cursief gedrukt.

vaardiging het is gebaseerd.² Vervolgens brengt hij naar voren dat het hem niet alleen gaat om de vraag op welke laatste waarden de rechtvaardiging van neutraliteit gebaseerd is, maar ook of neutraliteit op een niet-morele rechtvaardiging gebaseerd kan zijn. Zelf voorstander van een morele rechtvaardiging noemt hij Ackerman als voorbeeld van een liberale auteur die een niet-morele rechtvaardiging van neutraliteit geeft.³ Volgens Waldron denkt Ackerman dat het mogelijk is “liberally non-committal about the justification of neutrality” te zijn, “He thinks we should be neutral not only about ethical ideals, but about the justification of neutrality as well”.⁴

Ook Rawls vraagt zich af of een niet-morele neutrale rechtvaardiging mogelijk is. In principe is het volgens Rawls wel mogelijk een democratische samenleving op niet-morele gronden te baseren. Zo’n type rechtvaardiging noemt hij ‘a mere *modus vivendi*’, dat wil zeggen dat de rechtvaardiging van de democratie berust op een overeenstemming tussen op eigen- of groepsbelang gerichte individuen op grond van prudentiële of strategische overwegingen.⁵ Rawls zelf is geen voorstander van een dergelijk type rechtvaardiging.⁶

Ackerman zegt zijn eigen visie wel te herkennen in Rawls’ omschrijving van een ‘a mere *modus vivendi*’-rechtvaardiging van neutraliteit.⁷ Hij wil echter blijven vasthouden aan zo’n type rechtvaardiging, hetgeen ook blijkt uit het volgende: “I cannot deny, however, that ‘a mere *modus vivendi*’ may be the best liberals can realistically hope for under one or another extreme set of conditions – (...)”.⁸

Hoewel hieruit blijkt dat het neutraliteitsprincipe te onderbouwen is met een niet-morele rechtvaardiging, een *modus vivendi*-rechtvaardiging, zal ik dit type rechtvaardiging van neutraliteit verder buiten beschouwing laten. Het gaat mij om de vraag in hoeverre het mogelijk is een in moreel opzicht neutrale rechtvaardiging van neutraliteit te geven, die ook gedeeld kan worden door etnisch minderheidsgroepen met hun concepties van goed leven.

² Waldron, 1989: 68v: “Since we cherish our deep values and our justificatory arguments much more dearly than we cherish any particular posited conception of neutrality, it will be the justification we favour which determines our interpretation of the concept, rather than the other way round”.

³ Waldron wijst Ackerman’s benadering nadrukkelijk af, zo blijkt uit de volgende zinsnede: “This, by the way, is sufficient to destroy much of the basis of Bruce Ackerman’s book, *Social Justice in the Liberal State*”. Waldron, 1989: 69.

⁴ Beide citaten van Waldron, 1989: 69, alwaar hij ook in noot 19 naar Ackerman, 1980: 11v en 355-359, verwijst. Vergelijk ook Ackerman, 1983.

⁵ Rawls, 1987: 1.

⁶ Rawls, 1987: 1: “Now a basis of justification that rests on self- or group-interests alone cannot be stable; such a basis must be, I think, even when moderated by skilful constitutional design, a mere *modus vivendi*, dependent on a fortuitous conjunction of contingencies”. Hobbes wordt door Rawls als voorbeeld genoemd van een *modus vivendi*-visie. Zie Rawls 1987: 2, noot 1. Ook Larmore, 1990: 346, noemt Hobbes als voorbeeld in dit verband: “This approach is basically a Hobbesian one, since it aims to ground a moral principle (neutrality) in nonmoral, purely prudential motives”.

⁷ In verband met zijn visie op de rechtvaardiging van neutraliteit: Ackerman, 1980: 12: “It is not enough to reject one or another of the basic arguments that lead to a reasoned commitment to Neutrality; one must reject *all* of them”. Zie ook: Ackerman, 1980: 355-359.

⁸ Ackerman, 1989: 17, noot 10. Ook door anderen, bijvoorbeeld door Baynes, 1989: 295, wordt Ackerman tot de *modus vivendi*-liberalen gerekend.

4.3 Voorbij controversiële idealen

Geen *modus vivendi*-rechtvaardiging, maar ook geen rechtvaardiging die gebaseerd is op idealen van autonomie en individualiteit, zoals Kant, Mill en tegenwoordig Raz verdedigen, stellen Larmore en Rawls.⁹ Autonomie en individualiteit zijn immers geen onbetwiste waarden.¹⁰ Een conceptie waarin deze idealen zijn opgenomen, sluit andere concepties, waarin deze idealen minder of niet centraal staan, buiten. Het liberalisme heeft, zo stelt Larmore, en Rawls deelt die mening, er altijd naar gestreefd politieke principes te vinden die iedere burger, ondanks diepgaande verschillen over de invulling van het goede leven, redelijkerwijs kan onderschrijven. Het principe van politieke neutraliteit vertolkt deze gedachte en is volgens beide auteurs te beschouwen als het centrale liberale ideaal achter de liberale politieke principes.¹¹ Neutraliteit, zoals Larmore en Rawls dat opvatten, kan daarom als een meta-principe gezien worden, daarmee bedoel ik een principe dat voorafgaat aan alle liberale politieke principes. Of zoals Larmore het zegt: "Political neutrality is a moral principle, stipulating the conditions on which political principles can be justified".¹² De vraag naar de mogelijkheid van een neutrale rechtvaardiging van neutraliteit betekent daarom tegelijkertijd de vraag naar de mogelijkheid van een neutrale rechtvaardiging van de liberale politieke moraal.

Hoe legt Larmore nu zijn visie op een neutrale rechtvaardiging van neutraliteit uit? In een paragraaf, getiteld 'Why neutrality?', zet Larmore zijn visie uiteen.¹³ Het liberalisme heeft van oudsher aangedrongen op tolerantie ten opzichte van verschillende levensidealen en leefwijzen, maar helaas werd deze stellingname altijd gerechtvaardigd met een beroep op een bepaalde, controversiële visie op goed leven.¹⁴ Het bezwaar van een beroep op dergelijke argumenten is dat het degenen die de desbetreffende premissen van die visies niet onderschrijven, buitensluit. Larmore stelt dat een fundamentele rechtvaardiging er een moet zijn die voorbijgaat aan controversiële idealen, dat wil zeggen een rechtvaardiging die aanvaardbaar is voor redelijk denkende mensen met verschillende visies.¹⁵

⁹ Nota bene 'modus vivendi' in de betekenis van Rawls. Larmore hanteert deze term ook, maar dan in een andere betekenis, zie: Larmore, 1987: 70vv.

¹⁰ Larmore, 1990: 343v.

¹¹ Larmore, 1989: 580: "It requires that constitutional principles and political decisions be justifiable without appeal to the presumed intrinsic superiority of any controversial view of the good life". Ook Rawls ziet dit als gemeengoed in het liberalisme. Zie Rawls, 1993: 190. Pas in *Political Liberalism* (1993) gebruikt Rawls de naar zijn idee ongelukkig gekozen term 'neutrality', maar met de nodige voorzichtigheid en "using it only as a stage piece, as it were, we may clarify how the priority of right connects with the above two ideas of the good". Rawls, 1993: 191. Met de "two ideas of the good" bedoelt hij "those of permissible conceptions of the good" en "[those, AJS] of the political virtues". Zie Rawls, 1993: 190v.

¹² Larmore, 1990: 342.

¹³ Larmore, 1987: 50-55. Zie ook: Larmore, 1990: 342-357.

¹⁴ Sinds de zestiende eeuw. Zie: Larmore, 1990: 339. Zo pleitte Voltaire voor religieuze tolerantie op basis van sceptische argumenten en namen Kant en Mill individuele autonomie als uitgangspunt. Larmore, 1987: 51v.

¹⁵ "(...) a liberalism come of age cannot rest content with these arguments. Its fundamental justification must be one that forgoes any appeal to the ideals whose controversial character sets the problem, after all, for political liberalism. It must be acceptable by reasonable people having different views of the good life (...)". Larmore, 1987, 51, zie ook: 54.

Larmore's onderzoek resulteert in twee normen waarop neutraliteit is gebaseerd: 'a universal norm of rational dialogue'¹⁶ en 'equal respect'¹⁷. Hij noemt deze rechtvaardiging de beste rechtvaardiging, omdat het een minimale rechtvaardiging is die voor veel mensen aanvaardbaar is.¹⁸ 'Rational dialogue' houdt in dat bij een meningsverschil de betrokkenen zich terugtrekken op neutrale grond en pogen tot overeenstemming te komen door elkaar met argumenten te overtuigen, of, als dat niet lukt, bij het meningsverschil de eigen visie, voorzover die omstreden is, tussen haakjes te zetten en te zoeken naar andere aspecten waarop mogelijk overeenstemming gevonden kan worden.¹⁹ Op zichzelf is 'rational dialogue', volgens Larmore, geen voldoende voorwaarde voor de rechtvaardiging van liberale neutraliteit. Het zegt namelijk iets over *wat* gedaan moet worden om een oplossing te vinden in een meningsverschil, maar het zegt nog niet *waarom* het gesprek voortgezet moet worden. Daarom is een tweede, aanvullende neutrale norm nodig en dat is 'equal respect'.²⁰ Met 'equal respect' bedoelt Larmore 'gelijk respect voor personen', waarbij een persoon gezien wordt als "being capable of thinking and acting on the basis of reasons".²¹ De norm van 'gelijk respect' komt, volgens Larmore, dichtbij Kants regel dat een mens nooit alleen als een middel, maar altijd ook als een doel behandeld moet worden.²² Ook al zijn mensen het radicaal oneens met elkaar, 'gelijk respect voor personen' is het dwingende argument om het rationele debat ('rational dialogue') voort te zetten. De beiden normen, 'rational dialogue' en 'equal respect' zijn echter niet van elkaar afgeleid, maar liggen op gelijk niveau en vormen samen de basis van politieke neutraliteit.²³ Larmore denkt op deze manier een neutrale, onpartijdige, rechtvaardiging gevonden te hebben voor liberale neutraliteit.

Is het Larmore gelukt een neutrale rechtvaardiging van neutraliteit te geven? Wat zegt hij zelf daarover? Larmore merkt op dat de norm van 'gelijk respect' niet aan iedere visie tegemoet komt, maar het is toch in elk geval verenigbaar met een grote verscheidenheid aan visies op goed leven.²⁴ Helemaal geslaagd is zijn onderneming dus niet. Er zullen altijd concepties van goed leven blijven die 'equal respect' verwerpen. Larmore ziet dat niet als

¹⁶ Larmore, 1987: 53. Larmore gebruikt afwisselend de term 'rational dialogue' en 'rational conversation'. Vergelijk ook: Larmore, 1990: 347vv.

¹⁷ Larmore, 1987: 61.

¹⁸ Larmore, 1990: 347: "It appeals to elements of a core morality. It can be accepted even by those who are convinced that autonomy and individuality have serious drawbacks and that much of what makes life worth living is less a matter of choice than of tradition".

¹⁹ Larmore, 1987: 53; 1989: 580; 1990: 347.

²⁰ Larmore, 1987: 61. "Thus, the reasons for continuing the conversation in the face of disagreement will have to embody more substantive commitments than just a commitment to reason. (...) the neutral reason for continuing the conversation with them must lie in the wish to show everyone *equal respect*".

²¹ Larmore, 1990: 348.

²² Larmore, 1990: 349: "In formulating the norm of equal respect, I have taken Kant as my guide". In tegenstelling tot Kant, die de regel voor alle morele principes laat gelden, beperkt Larmore deze regel tot dwingende principes, want dwang is de enige manier waarop iemand als een middel gebruikt kan worden. Larmore, 1990: 348v.

²³ Larmore, 1989: 581.

²⁴ "The justification of liberalism I present is neutral in that the moral norm of equal respect, on which it rests, is compatible with the wide range of views about the good life on which reasonable people disagree". Larmore, 1989: 581; zie ook: 1987: 65v.

een belangwekkende grens aan de neutraliteit van zijn rechtvaardiging.²⁵ Een neutrale rechtvaardiging hangt voor hem samen met een minimale moraal, dat wil zeggen een breed gedragen instemming met de liberale politieke principes. Larmore beseft dat zijn rechtvaardiging niet neutraal is ten opzichte van elke moraal en laat zien in hoeverre hij wel en niet een neutrale rechtvaardiging van neutraliteit geeft. Er is *wel* sprake van een neutrale rechtvaardiging als daarmee bedoeld wordt neutraliteit ten opzichte van de verschillende controversiële concepties van het goede leven. Dit betekent dat zijn opvatting van neutraliteit en liberale moraal wel neutraal van doel is en dus niet beoogt onderscheid te maken tussen verschillende concepties van het goede leven.

Er is echter *geen* sprake van een complete of volstrekt neutrale rechtvaardiging van neutraliteit.²⁶ Er zullen altijd concepties van goed leven zijn die deze breed gedragen, minimale moraal niet kunnen onderschrijven. Het is een overeenstemming over wat de collectief bindende politieke principes moeten zijn, die niet vanuit iedere conceptie van goed leven aanvaard kan worden. Hoewel Larmore er niet in geslaagd is een volstrekt neutrale rechtvaardiging aan het neutraliteitsprincipe en daarmee aan de liberale politieke principes te geven, is het hem zijns inziens wel – beter dan Kant en Mill – gelukt een zo neutraal mogelijke rechtvaardiging te geven.²⁷ Dat Larmore erkennen moet dat zijn poging niet helemaal geslaagd is, blijkt uit zijn reactie op James Fishkin's kritische bespreking van *Patterns of Moral Complexity*. Larmore geeft daarin toe dat hij de neutraliteit van 'equal respect' niet heeft kunnen aantonen, maar stelt ook dat hij niet weet hoe dat wel mogelijk zou zijn; toch blijft hij van mening dat het zoeken ernaar een zinnige onderneming is.²⁸

Larmore's poging een zo'n neutraal mogelijke rechtvaardiging te vinden is mijns inziens gedeeltelijk geslaagd. Het probleem dat bij Larmore's visie overblijft, heeft te maken met het feit dat sommige etnische minderheidsgroepen vanuit hun conceptie van goed leven zich niet zullen kunnen vinden in de door Larmore voorgestelde rechtvaardiging. Larmore ziet dat zelf ook in. Er zullen altijd bepaalde concepties van goed leven of bepaalde waarden en normen buitengesloten worden, omdat ze niet de overeenstemming over de politieke principes kunnen delen. Wat hieruit blijkt is dat Larmore zelf niet

²⁵ Larmore denkt daarbij aan racistische opvattingen. Rationele argumenten hebben in dit soort gevallen geen zin, liberalen doen er beter aan ervoor te waken dat mensen met dergelijke ideeën en praktijken niet aan de macht komen. Larmore, 1987: 66.

²⁶ Zie hiervoor het citaat boven dit hoofdstuk. Met "this argument" doelt Larmore op de norm van 'rational dialogue'. Zie ook: Larmore, 1990: 341.

²⁷ Larmore, 1990: 345v: "In this approach, the principle of political neutrality still has a moral justification, but it is one intended to be far less controversial than the Kantian and Millian ideals of autonomy and individuality". Larmore, 1987: 55, vindt zijn rechtvaardiging "neutral enough for practical purposes" en "neutral with regard to those controversial ideals of the person (skepticism, experimentalism, autonomy) that earlier liberals often invoked, as well as to most other views of the good life". Vergelijkbare relativeringen en beperkingen van het neutraliteitsprincipe voert Larmore, 1987: 65 aan in verband met 'equal respect': "I believe that it is largely neutral". Ook in de praktijk van het overheidsbeleid zal er soms onderhandeld moeten worden waardoor 'full neutrality' niet altijd mogelijk is.

²⁸ Larmore, 1989: 581: "Although I try to explicate the content of equal respect, I offer no justification of the norm itself. I have no clear idea of how such a justification would proceed, but I am sure that it is a worthwhile project". Voor Fishkin's kritiek zie: Fishkin, 1989: 153-156.

helemaal aan de kritiek kan ontkomen die hij heeft op Kant en Mill. Ook hij baseert zijn rechtvaardiging op laatste waarden die niet geheel en al onbetwist zijn. Deze laatste waarden zullen misschien wel zo neutraal mogelijk zijn, omdat ze voor veel concepties van goed leven onbetwist zijn, maar dat geldt niet voor alle concepties van goed leven. Als erkenning van culturele identiteit uitgangspunt is van het minderhedenbeleid, dan betekent dat ook de erkenning van daarmee gepaard gaande concepties van goed leven. Ten opzichte van deze concepties van goed leven schiet de rechtvaardiging van Larmore tekort, omdat deze op een te smalle leest is geschoeid. Uiteraard kan deze conclusie de vraag oproepen of een andere rechtvaardiging dan Larmore voorstelt mogelijk is. Is het wel mogelijk politieke principes met een liberale rechtvaardiging te onderbouwen op een manier die aanvaardbaar is voor alle betrokkenen, dat willen zeggen inclusief etnische minderheidsgroepen? Het is nu nog te vroeg hierop een antwoord te geven, in de volgende hoofdstukken zal dit vraagstuk verder worden uitgewerkt.

4.4 Overlappende consensus

Ik ga nu eerst na hoe Rawls een neutrale rechtvaardiging van neutraliteit en de liberale politieke moraal verdedigt. Zowel in zijn vroege werk (Rawls I), *Theory of Justice* (1971), als in zijn recente werk (Rawls II), *Political Liberalism* (1993), heeft hij de neutraliteitsgedachte verdedigd, zij het op een andere manier. Een opmerkelijk punt van verschil is dat Rawls in zijn vroege werk aan de 'general and comprehensive conceptions of the good' een andere rol toekent dan in zijn latere werk.

Eerst de visie van Rawls in *Theory of Justice*. Hierin stelt Rawls dat een neutrale rechtvaardiging voor de 'principles of justice' te vinden is in de 'idea of the original position'. De 'original position' ofwel hypothetische en onhistorische oorspronkelijke situatie is een filosofisch denkmodel om tot consensus over de principes van rechtvaardigheid te komen.²⁹ Een belangrijke rol speelt daarin de 'veil of ignorance', het symbool voor de onpartijdigheid in de totstandkoming van de principes van rechtvaardigheid. Via dit denkmodel komt Rawls tot 'two principles of justice' op: het principe 'equal liberty'³⁰ (principe van gelijke vrijheid) en het, tweeledige, 'difference principle'³¹ (principe van rechtvaardige verdeling).

Het eerste principe, 'equal liberty', garandeert dat iedereen in gelijke mate moet kunnen beschikken over een aantal basisvrijheden ('primary goods'),

²⁹ Rawls, 1973: 136-142.

³⁰ Rawls, 1973: 60: "(...) each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others". In 1993: 5, formuleert Rawls het iets anders: "Each person has an equal claim to a fully adequate scheme of equal basic rights and liberties, which scheme is compatible with the same scheme for all; and in this scheme the equal political liberties, and only those liberties, are to be guaranteed their fair value".

³¹ Rawls, 1973: 60: "(...) social and economic inequalities are to be arranged so that they are both: (a) reasonably expected to be everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all". In 1993: 6, formuleert Rawls het zo: "Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: first, they are to be attached to positions and offices open to all under conditions of fair equality of opportunity, and second, they are to be to the greatest benefit of the least advantaged members of society".

zoals vrijheid van godsdienst en vrijheid van meningsuiting. Het tweede principe, 'difference principle', stelt dat andere 'primary goods'³², zoals welzijn, inkomen en status in gelijke mate over iedereen verdeeld moeten worden; onderscheid in verdeling is alleen dan gerechtvaardigd als het ten goede komt aan de zwaksten in de samenleving. De twee principes ziet Rawls als verbijzonderingen van een 'general conception of justice'.³³ Overigens heeft het eerste principe altijd voorrang op het tweede principe. Neutraliteit komt in *Theory of Justice* naar voren in de betekenis van onpartijdigheid van de politieke conceptie van rechtvaardigheid, die bereikt wordt door onwetendheid van alles wat zou kunnen leiden tot partijdigheid. Zo worden bij de totstandkoming van principes van rechtvaardigheid ('the right') 'comprehensive conceptions of the good' ('the good') buiten beschouwing gelaten. Een stellingname die Rawls in zijn latere werk herziert.

In zijn recente werk (1993) blijft Rawls vasthouden aan de 'original position' en 'the two principles of justice'.³⁴ Maar hij deelt zijn rechtvaardigheidstheorie, 'Justice as fairness', nu in twee stadia in.³⁵ De principes van rechtvaardigheid ziet hij als het eerste stadium.³⁶ Het eerste stadium moet opgevat worden als een zelfstandige, politieke en morele conceptie voor de basisstructuur van de samenleving.³⁷ In het tweede stadium gaat het erom hoe in de goed geordende democratische samenleving de eenheid en stabiliteit gevestigd en bewaard kan worden vanwege de pluraliteit van 'reasonable comprehensive doctrines'. In verband hiermee introduceert Rawls een ander basisidee van politiek liberalisme dat met de idee van een 'political conception of justice' samengaat: "the idea of an overlapping consensus of reasonable comprehensive doctrines".³⁸

Onder de 'overlapping consensus' verstaat Rawls de overeenstemming van burgers – ieder vanuit een eigen gezichtspunt ('reasonable comprehensive doctrine') – over de fundamentele principes van rechtvaardigheid die in

³² "Primary goods, that is, things that every rational man is presumed to want. These goods normally have a use whatever a person's rational plan of life. For simplicity, assume that the chief primary goods at the disposition of a society are rights and liberties, powers and opportunities, income and wealth. (...) These are the social primary goods. Other primary goods such as health and vigor, intelligence and imagination, are natural goods; although their possession is influenced by the basic structure, they are not so directly under its control". Rawls, 1973: 62.

³³ Rawls, 1973: 62: "All social values – liberty and opportunity, income and wealth, and the bases of self-respect – are to be distributed equally unless an unequal distribution of any, or all, of these values is to everyone's advantage".

³⁴ Rawls, 1993: 22-28. Zie bijv. 26: "We introduce an idea like that of the original position because there seems no better way to elaborate a political conception of justice for the basic structure from the fundamental idea of society as an ongoing and fair system of cooperation between citizens regarded as free and equal". Wat de 'principles' betreft, stelt Rawls, 1993: 6: "I view these principles as exemplifying the content of a liberal political conception of justice". Zie verder hierover: Rawls, 1993: 5vv.

³⁵ Rawls, 1993: 140.

³⁶ "The first stage of the exposition of justice as fairness", ze specificeren de "fair terms of cooperation among citizens and specify when a society's basic institutions are just". Rawls, 1993: 133.

³⁷ "A freestanding political (but of course moral) conception for the basic structure of society". Rawls, 1993: 140v.

³⁸ Rawls, 1993: 133v.

een democratische samenleving moeten gelden.³⁹ Anders dan in de 'original position' hebben de omvattende concepties van goed leven nu een bevestigende rol in de 'political conception of the good', tenminste voorzover ze zich als politieke ideeën presenteren die door andere omvattende concepties gedeeld kunnen worden.⁴⁰ Als gevolg van deze veranderde visie van Rawls op de betekenis van de omvattende concepties van goed leven, krijgt ook de rechtvaardiging van neutraliteit een ander karakter. De rechtvaardiging van 'Justice as fairness', Rawls' liberale politieke theorie, krijgt hier via de 'idea of an overlapping consensus' de betekenis van een publieke rechtvaardiging, waarbij 'reasonable comprehensive conceptions of the good' niet uitgesloten worden, maar onder bepaalde condities hun ondersteuning leveren. Op deze manier kan Rawls volhouden dat de politieke conceptie niet op een bepaalde visie van goed leven steunt, maar gedeeld wordt door burgers met verschillende concepties van goed leven.⁴¹

Waarom Rawls' visie op de overlappende consensus gezien kan worden als een publieke rechtvaardiging, blijkt uit het volgende. 'Justice as fairness' streeft ernaar de focus van een overlappende consensus te zijn. Hiermee wordt bedoeld dat de visie als geheel een publieke basis ('common ground') voor de rechtvaardiging van de basisstructuur van de pluralistische samenleving hoopt te articuleren, werkend vanuit fundamentele intuïtieve ideeën uit de publieke politieke cultuur en abstraherend uit omvattende religieuze, filosofische en morele doctrines.⁴² Rawls vindt dus dat neutraal niet verward moet worden met 'morally neutral', in de betekenis van waardenvrij, maar opgevat moet worden als gezamenlijk gedeelde waarden, zoals dat tot uitdrukking komt in een 'overlapping consensus' en daarom te karakteriseren valt als een publieke rechtvaardiging. Rawls visie komt daarin overeen met die van Larmore. Beiden concluderen dat neutraliteit opgevat als neutraliteit van doel geen problemen oplevert. Wat een neutraal gerechtvaardigd beleid betreft stellen beiden dat het niet gaat om een 'morally neutral'-rechtvaardiging, maar om een rechtvaardiging die verwijst naar morele waarden die gedeeld kunnen worden door individuen en groepen met verschillende

³⁹ Rawls maakt op aandringen van Joshua Cohen een onderscheid tussen 'pluralism' en 'reasonable pluralism'. Onder alle visies die in een samenleving voorkomen, is een aantal 'reasonable comprehensive doctrines' aanwezig: "These are the doctrines that reasonable citizens affirm and that political liberalism must address. (...) they are in part the work of the free practical reason within the framework of free institutions. (...) In framing the political conception so that it can, at the second stage, gain the support of reasonable comprehensive doctrines, we are not so much adjusting that conception to brute forces of the world but to the inevitable outcome of free human reason". Rawls, 1993: 37 en 144.

⁴⁰ Rawls, 1993: 194: "Ideas of the good may be freely introduced as needed to complement the political conception of justice, so long as they are political ideas, that is, so long as they belong to a reasonable political conception of justice for a constitutional regime".

⁴¹ Rawls, 1993: 194: "This allows us to assume that they are shared by citizens and do not depend on any particular comprehensive doctrine".

⁴² Rawls, 1993: 192: "It seeks common ground – or if one prefers, neutral ground – given the fact of pluralism. (...) But common ground, so defined, is not procedural neutral ground". Volgens Baynes, 1992: 53, heeft Rawls' opvatting van liberale neutraliteit maar ook die van Larmore het karakter van een vermijdingsstrategie: diepgaande controversiële verschillen kunnen om praktische redenen niet betrokken worden in de rechtvaardiging van politieke principes en ook niet op de politieke agenda staan.

concepties van goed leven.⁴³ Deze rechtvaardiging kan neutraal genoemd worden om dat het een publieke basis is, dat wil zeggen dat de fundamentele politieke principes ('the political conception of justice') aanvaard zijn door een verscheidenheid van concepties van goed leven. Op die manier zijn 'political liberalism' en 'comprehensive liberalism' van elkaar te onderscheiden.

Hoe verhoudt zich nu 'the political conception of justice' tot 'comprehensive conceptions' die *niet* voldoen aan de eisen van die conceptie? Een politieke conceptie van rechtvaardigheid ('expressing the priority of right') legt inderdaad beperkingen op aan de toelaatbaarheid van omvattende concepties, aldus Rawls. Dit betekent dat bepaalde leefwijzen door de principes van rechtvaardigheid aangemoedigd en andere ontmoedigd of buitengesloten zullen worden. Twee oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen. Het kan zijn dat de met de concepties verbonden leefwijzen conflicteren met de principes van rechtvaardigheid, of, deze leefwijzen zijn wel verenigbaar met de principes van rechtvaardigheid, maar ze zijn niet in staat om genoeg aanhang te vinden onder de heersende politieke en sociale omstandigheden. Als bepaalde omvattende concepties zullen uitsterven, betekent dat, volgens Rawls, nog niet dat de politieke conceptie daarvan de oorzaak zou zijn. Een samenleving kan nu eenmaal niet alle vormen van leven insluiten. Rawls sluit zich wat dit betreft aan bij Isaiah Berlin en stelt: "there is no social world without a loss: that is, no social world that does not exclude some ways of life that realize in special ways certain fundamental values".⁴⁴

Rawls' antwoord op de vraag naar de verhouding van de politieke liberale moraal en de concepties van goed leven die zich daarin niet kunnen vinden is tamelijk rechtlijnig. Zijn antwoord is kortweg: of ze voldoen niet aan de principes die onderschreven moeten kunnen worden, of ze zijn niet levensvatbaar genoeg. Met een verwijzing naar Berlin lijkt Rawls zich gemakkelijk neer te leggen bij de gevolgen van zijn theorie voor sommige concepties van goed leven. Het probleem dat bij Rawls overblijft is hetzelfde als bij Larmore, maar dan veel sterker. Larmore erkende het zelf als een probleem dat zijn rechtvaardiging niet volstrekt neutraal te rechtvaardigen is, dat wil zeggen voor alle betrokkenen acceptabel. Zoals Rawls het voorstelt, staat de politieke conceptie van rechtvaardigheid als een huis en is het voor hem geen punt of deze overlappende consensus wel door elke conceptie van goed leven gedeeld wordt. Het probleem hierbij is dat bepaalde, zwakkere, groepen in de samenleving, zoals sommige etnische minderheidsgroepen, altijd buiten de boot zullen vallen en op die manier nooit hun inbreng kunnen hebben bij de bepaling

⁴³ Vergelijk ook: Baynes 1992, die het mijns inziens goed samenvat: "the principle of neutrality is not itself a neutral or non-moral principle. It does not imply a merely procedural neutrality with respect to whatever conceptions of the good life citizens may happen to have. Rather, it is an ideal introduced in conjunction with a principle of right (for example, Kant's Universal Principle of Right or Rawls's Principle of Equal Liberty) and thus one that is biased against conceptions of the good that are incompatible with the basic rights and liberties specified by that principle".

⁴⁴ Rawls, 1993: 197. Met deze bewoordingen geeft Rawls de visie van Berlin weer (noot 32): "That there is no social world without loss is rooted in the nature of values and the world, and much human tragedy reflects that. A just liberal society may have far more space than other social worlds but it can never be without loss. The basic error is to think that because values are objective and hence truly values, they must be compatible. In the realm of values, as opposed to the world of fact, not all truths can fit into one social world." Vergelijk Berlin, 1969.

van de politieke moraal. Afgezien van het feit dat veel etnische minderheidsgroepen zich nog een positie moeten verwerven in de samenleving, geldt dat des te meer voor nieuwe immigrantengroepen. Rawls' visie van een overlappende consensus veronderstelt een verscheidenheid aan concepties van goed leven, maar het zijn wel die concepties van goed leven die een sterke gevestigde positie in de samenleving innemen. Daarmee is duidelijk geworden dat de publieke basis waarop Rawls' rechtvaardiging van neutraliteit rust, een beperkte is en ook de concepties van goed leven van bepaalde minderheidsgroepen uitsluit. Het blijft de vraag of volstaan moet worden met Rawls' antwoord hierop, waarbij hij zich beroept op Berlin: "A just liberal society may have far more space than other social worlds but it can never be without loss"

4.5 Conclusie

Aan neutraliteit en daarmee aan de liberale politieke moraal kan een neutrale rechtvaardiging gegeven worden. Deze rechtvaardiging kan twee vormen aannemen. In de eerste plaats de vorm van een *modus vivendi*-rechtvaardiging. Dit type rechtvaardiging is niet moreel van aard, maar berust op een overeenstemming tussen op eigen- of groepsbelang gerichte individuen op grond van prudentiële of strategische overwegingen. Op dit type rechtvaardiging ben ik niet verder ingegaan, omdat het mij te doen is om een morele rechtvaardiging van het principe van neutraliteit van de overheid en in het verlengde daarvan van de liberale politieke moraal. De tweede vorm is dan een morele rechtvaardiging van neutraliteit, die ik zou willen typeren als een *publieke (morele) rechtvaardiging*. Hiermee wordt bedoeld dat de liberale politieke moraal gebaseerd is op een consensus over morele principes die gedeeld wordt door de leden van de samenleving, ook al verschillen zij in hun concepties van goed leven. Zo opgevat kan neutraliteit en de liberale politieke moraal neutraal gerechtvaardigd worden, omdat ze berust op een consensus van verschillende concepties van goed leven over de politieke principes, ze is dus niet gebaseerd op een bepaalde omvattende conceptie van goed leven.

Het probleem dat bij deze benadering overblijft is dat de rechtvaardiging die aan de liberale politieke moraal gegeven wordt toch niet door alle concepties van goed leven gedeeld zal kunnen worden. Zo bleek bijvoorbeeld uit de bespreking van Rawls' visie dat de verscheidenheid van concepties van goed leven, waarop de overlappende consensus is gebaseerd, vooral die concepties van goed leven betreffen die een sterke gevestigde positie in de samenleving innemen. Dit betekent dat bepaalde (leden van) minderheidsgroepen worden buitengesloten, omdat hun concepties van goed leven niet in overeenstemming zijn met de overlappende consensus over de fundamentele politieke principes. De minderheidsgroepen die dit aangaat, zullen zich moeten voegen naar de fundamentele principes van de liberale politieke moraal. Er doet zich dus een spanning voor binnen de liberale politieke moraal. Enerzijds is het voor een liberale moraal kenmerkend om te streven naar het vinden van politieke principes die alle burgers, ondanks hun uiteenlopende concepties van goed leven, redelijkerwijs kunnen aanvaarden. Dat veronderstelt dat overheidsbeleid gerechtvaardigd moet kunnen worden op grond van principes die

door alle betrokkenen gedeeld kunnen worden. Anderzijds is te constateren dat bepaalde (groepen) burgers worden buitengesloten vanwege de onverenigbaarheid van hun opvattingen en praktijken met de politieke principes van de liberale moraal. Voor de betrokken (leden van) minderheidsgroepen is deze uitkomst onbevredigend, omdat het een beperking oplegt aan het uiting geven aan hun culturele en morele identiteit. Zij zullen de liberale politieke moraal als niet-neutraal beschouwen. Voor de overheid die haar beleid moet rechtvaardigen ten overstaan van de betrokken (leden van) minderheidsgroepen is deze uitkomst ook onbevredigend, omdat ze tegen haar eigen principes in – zoals het principe van respect voor de autonomie van individuen en groepen – de liberale politieke moraal aan hen moet opleggen. De geconstateerde spanning in en beperkingen van een neutrale liberale rechtvaardiging van erkenning van culturele identiteit leiden tot de vraag of dit type liberale rechtvaardiging gehandhaafd, bijgesteld of vervangen moet worden. Het antwoord daarop zal afhangen van de uitkomst van het onderzoek in de volgende hoofdstukken, waarin andere mogelijkheden worden onderzocht om minderheidsgroepen ruimte te bieden hun culturele eigenheid tot uiting te brengen.

5 Rechtspluralisme als erkenning van culturele identiteit

De maatschappij in Nederland pluraliseert en het recht doet met haar mee.¹

5.1 Inleiding

Uit het onderzoek naar het neutraliteitsprincipe is duidelijk geworden dat een beleid, dat gebaseerd is op een neutrale liberale rechtvaardiging, de ruimte voor minderheidsgroepen om uiting te geven aan hun culturele identiteit beperkt laat tot de privé-sfeer. De vraag is waarom dat een probleem zou zijn. Een politiek beleid dat gefundeerd is op een neutrale liberale moraal, impliceert dat de overheid tegenover etnisch-culturele minderheidsgroepen geen ander beleid voert dan bij andere identiteitsgroepen. Culturele identiteit wordt hiermee beperkt tot een ideaal van goed leven, waarmee de overheid geen andere bemoeienis heeft dan de condities te waarborgen om deze identiteit in de privé-sfeer tot uitdrukking te brengen. In deze benadering stelt de overheid zich op dezelfde manier op als tegenover religieuze identiteit. Evenals het uitgangspunt van de 'scheiding van kerk en staat', hanteert de overheid in dit geval het uitgangspunt van de 'scheiding van staat en (etnisch-)culturele identiteit'.² Het is echter de vraag of dit laatste standpunt wel vol te houden is. Is de opvatting dat culturele identiteit thuishoort in de privé-sfeer wel juist? Sluit de culturele identiteit van minderheidsgroepen niet ook opvattingen en praktijken in die betrekking hebben op de moraal van de publieke sfeer? En als dit het geval is, welke plaats heeft erkenning van culturele identiteit dan in een politieke moraal? In de komende hoofdstukken worden theorieën besproken, waarin culturele identiteit niet beperkt wordt tot de privé-sfeer. Het behoren tot een bepaalde cultuur wordt gezien als een wezenlijk element – 'a primary good' (Rawls) – van de publieke sfeer en de politieke moraal.³

¹ Strijbosch, 1993a: 6.

² Kymlicka heeft het principe van de 'scheiding van staat en etniciteit' – ook wel een 'benign neglect'-politiek genoemd – onderzocht. Zie: Kymlicka, 1995a: 3. Veel naoorlogse liberalen geloofden in deze benadering, maar volgens Kymlicka is het onjuist. Uitbreiding van dit principe naar etniciteit betekent dat iedere erkenning van etnisch-culturele identiteit van groepen op juridisch of politiek gebied uitgesloten zou zijn. Zie ook Kymlicka, 1995b: 9-11.

³ Cultuur is, volgens Kymlicka, de 'context of choice' van individuen. 'Cultural membership' dient in een politieke theorie behandeld te worden als een 'primary good' (Rawls). Kymlicka, 1989b: 166vv. In het volgende hoofdstuk komt Kymlicka's visie uitvoeriger aan de orde.

Als erkend wordt dat een beperking van de ruimte voor etnische minderheidsgroepen om uiting te geven aan hun culturele identiteit geweld doet aan de culturele identiteit van ten minste een aantal van die groepen, dan rijst de vraag welke mogelijkheden er zijn om binnen de Nederlandse rechtsorde meer ruimte te bieden. Het Nederlands recht kent de mogelijkheid om ruimte te bieden aan vreemd recht. Het zijn vooral juristen en rechtsantropologen die zich met deze vraag hebben beziggehouden en in dat kader wordt de term rechtspluralisme genoemd.⁴ In dit hoofdstuk bespreek ik de mogelijkheden die het rechtspluralisme biedt.

De opzet van dit hoofdstuk ziet er als volgt uit. Na een begripsverkenning en -afbakening, onderzoek ik behalve voorbeelden, de rechtvaardigingsgronden en grenzen aan rechtspluralisme. In de conclusie wordt de balans van dit hoofdstuk opgemaakt.

5.2 Verkenning en afbakening van het begrip

In deze paragraaf onderzoek ik wat de mogelijkheden zijn binnen de grenzen van het Nederlandse recht om rekening te houden met de culturele eigenheid van individuen en groepen. De discussie over dit onderwerp wordt aangeduid met de term rechtspluralisme. In deze discussie gaat het niet zozeer om de vraag of rechtspluralisme vanwege de huidige multiculturele samenleving wenselijk is, maar op welke wijze en in welke mate eigen recht juridisch erkend en bevorderd moet worden binnen of naast het Nederlandse rechtssysteem. Rechtspluralisme is als verschijnsel al bekend voordat de discussie over recht in de multiculturele samenleving op gang komt.⁵ Een reeds bekende vorm is bijvoorbeeld het 'adatrecht', een traditioneel rechtssysteem dat gold voor de inheemse bevolking in Nederlands-Indië, terwijl op de daar aanwezige Europeanen het Nederlands *Burgerlijk Wetboek (BW)* van toepassing was. Verschillende rechtssystemen bestonden naast elkaar onder één centraal gezag. Een situatie die in veel koloniën voorkwam.⁶ Het adatrecht komt straks uitvoeriger ter sprake.

Rechtspluralisme is allerm minst een eenduidig begrip. Ook uit de literatuur over rechtspluralisme blijkt dat hierover al gauw spraakverwarring kan ontstaan.⁷ Enige ordening in de vele betekenissen is daarom wel op z'n plaats. Globaal zijn er drie verschillende categorieën opvattingen te onderscheiden.

1 Allereerst kan rechtspluralisme opgevat worden als pluralisme van rechts- en regelgevingsbronnen. Verdedigers van deze opvatting hebben een

⁴ Zie hiervoor Strijbosch, 1994: 87, waarin hij verwijst naar drie in 1992 en 1993 gehouden congressen over dit thema.

⁵ Vergelijk Strijbosch, 1994: 87: "Recht is een praktische wetenschap en de praktijk heeft nieuwe problemen, vanwege de instroom van migranten, op kunnen vangen door toepassing van oude en beproefde technieken en procedures".

⁶ Zie hierover bijvoorbeeld: Von Benda-Beckman, 1983: 3-12; Strijbosch 1980: 1-23.

⁷ Bovens, 1993: 160-162. Volgens Bovens heeft de begripsverwarring rond rechtspluralisme ook te maken met de verschillende disciplines. Sociale wetenschappers houden zich vooral met de empirische vraag van rechtspluralisme bezig, terwijl juristen zich afvragen hoe juridisch met rechtspluralisme omgegaan moet worden. Zie ook Von Benda-Beckman die spreekt over de "jungle van het rechtspluralisme". Von Benda-Beckman, 1983.

ruim begrip van recht. Onder recht wordt dan verstaan “elke vorm van zelf-regulering en reglementering van een semi-autonoom sociaal veld”.⁸ Volgens deze opvatting kunnen de mores van een bepaalde groep of gemeenschap, zoals in Staphorst of de sociale normen die gelden in een etnische minderheidsgroep, bijvoorbeeld de Molukse gemeenschap, recht genoemd worden, als tenminste binnen deze gemeenschap deze regels als sociaal bindend worden beschouwd.⁹ Recht is dus niet wat officieel door het bevoegde gezag als recht erkend wordt, maar ook wat feitelijk door een groep mensen als bindend wordt ervaren. Het is de vraag of hierbij van ‘recht’ gesproken kan worden, eigenlijk gaat het hier om een prefase van recht: de niet-juridisch verankerde sociale moraal van een gemeenschap.

2 Rechtspluralisme kan ook beschouwd worden als het naast elkaar bestaan van verschillende rechtssystemen binnen één samenleving, dat wil zeggen dat onder hetzelfde overheidsgezag verschillende rechtssystemen van kracht kunnen zijn.¹⁰ Het zojuist genoemde adatrecht is een voorbeeld van toepassing van een eigen rechtssysteem dat in Nederlands-Indië functioneerde. Het adatrecht werd van overheidswege erkend als inheems recht naast het nationale recht van de Nederlandse overheid. In vergelijking met de eerste categorie wordt bij deze categorie uitgegaan van een beperkt begrip van recht: recht is wat door het bevoegde gezag (overheid) erkend wordt als recht. M. Rood-de Boer spreekt in dit soort gevallen van ‘rechtspluralisme van formeelrechtelijke aard’ en bedoelt daarmee de mogelijkheid van eigen procesrecht of een eigen rechterlijke macht voor minderheidsgroepen.¹¹ Over rechtspluralisme in deze laatste betekenis is in Nederland volgens Rood-de Boer nog nooit een echte discussie gevoerd. Wel kan vastgesteld worden dat geleidelijk aan een meer pluralistisch rechtssysteem, dat wil zeggen pluralisme binnen het bestaande rechtssysteem, wordt bereikt. Deze opmerking van Rood-de Boer loopt vooruit op de volgende betekenis categorie.

3 Rechtspluralisme volgens deze categorie wordt opgevat als de ruimte binnen het Nederlandse rechtssysteem om – waar nodig – de wetgeving aan te passen of aan te vullen ten gunste van de culturele en religieuze eigenheid van minderheidsgroepen. Het gaat in deze categorie om *differentiatie* binnen het recht. De mate van aanpassing of aanvulling van het bestaande rechtssysteem kan variëren; soms gaat het om aanpassingen in de wetgeving, soms gaat het om een aanvulling, bijvoorbeeld door bij toepassing van rechtsregels rekening te houden met de culturele of religieuze achtergrond van de betrokkene. Rood-de Boer noemt dit ‘rechtspluralisme van materieelrechtelijke aard’.¹² Als voorbeeld noemt ze de aanpassing van de *Wet op de lijkbezorging*, waardoor niet alleen begraven en cremieren zijn gelijkgesteld, maar

⁸ “(...) law is the self-regulation of a semi-autonomous social field”. Griffiths, 1986: 38.

⁹ Rood-de Boer, 1993: 50. Strijbosch rekent hieronder diverse organisaties en groeperingen binnen de samenleving die voor intern gebruik eigen regelsystemen hebben voortgebracht. Zoals beroeps- en bedrijfsgroepen, sportbonden, universiteiten, kerken, dorpsgemeenschappen en leden van etnische minderheden. Strijbosch, 1986: 177.

¹⁰ Bovens en Witteveen, 1991: 43; Koch, 1993: 149.

¹¹ Rood-de Boer, 1993: 59.

¹² Rood-de Boer, 1993: 59.

ook lijkt en 'omhulsel' aan elkaar gelijkgesteld zijn.¹³ Bij rechtspluralisme van materieelrechtelijke aard gaat het dus om een inhoudelijke aanpassing of uitbreiding van het Nederlandse rechtssysteem, op onderdelen die voor (leden van) minderheidsgroepen van belang kunnen zijn.¹⁴ Vergeleken met de tweede categorie is rechtspluralisme in deze categorie een minder ingrijpende vorm.

De eerste categorie is ten dele relevant voor de vraagstelling van dit hoofdstuk. Recht in de betekenis van de mores van een groep is van belang voorzover het gaat om een groepsmoraal dat van overheidswege erkend zou moeten worden. Van die erkenning is in elk geval sprake bij de tweede en derde categorie opvattingen over rechtspluralisme. Een nadere precisering van deze opvattingen is echter wel wenselijk. Het verschil tussen beide opvattingen van rechtspluralisme is mijns inziens als volgt te typeren. In het ene geval gaat het om pluralisme *binnen* het bestaande rechtssysteem, terwijl in het andere geval het gaat om pluralisme *van* rechtssystemen. De eerste betekenis, pluralisme binnen een rechtssysteem, noem ik in het vervolg 'zwak rechtspluralisme'. De tweede betekenis, pluralisme van rechtssystemen, duid ik voortaan aan met 'sterk rechtspluralisme'. De omschrijvingen 'zwak rechtspluralisme' en 'sterk rechtspluralisme' moeten beschouwd worden als ideaaltypisch. In de praktijk zal het altijd om mengvormen gaan.

5.3 Voorbeelden

De volgende voorbeelden laten zien wat rechtspluralisme is en in welke vormen dit voorkomt. Eerst wordt een vorm van rechtspluralisme in de koloniale periode beschreven, daarna komen hedendaagse voorbeelden van rechtspluralisme aan de orde. Ik baseer me in beide gevallen hoofdzakelijk op de bevindingen van de rechtsantropoloog A.K.J.M. Strijbosch.¹⁵

Sinds de koloniale tijd bestaat volgens Strijbosch in veel Afrikaanse landen en in Indonesië dualisme van recht op het gebied van het privaatrecht.¹⁶ De oorsprong hiervan is dat de koloniserende landen in de nieuwverworven gebieden hun eigen nationale recht invoerden. Dit recht was van toepassing op de Europeanen en bepaalde inheemse categorieën van de bevolking, vooral stedelingen, die aan de kolonisten waren gelijkgesteld. Voor de overige bevolking gold het lokaal gedifferentieerde, vaak ongeschreven volksrecht. Dit recht, dat vooral bestond uit privaatrecht en gedeeltelijk strafrecht, werd in alle kolonies van overheidswege officieel erkend. Aanvankelijk was de

¹³ Rood-de Boer, 1993: 51. Op 1 juli 1991 is de *Wet op de lijkbezorging* in werking getreden, waarbij onder bepaalde voorwaarden het begraven of verbranden zonder kist toegestaan is. Stb. 1991: 130.

¹⁴ Een rechtssysteem wordt in dit verband in twee betekenissen gebruikt. Het kan betrekking hebben op een bevolkingsgroep die zich onderscheidt op basis van etniciteit, nationaliteit, een regio of religie, zoals de moslims, joden en christenen ten tijde van het Ottomaanse rijk (Milletsysteem), of het kan betrekking hebben op een hele samenleving als politieke eenheid. Zie Bovens, 1993: 161. Ook: Van Dyke, 1985: 74v; Kymlicka, 1995a: 156.

¹⁵ Strijbosch, 1980, voor de koloniale periode; Strijbosch 1993a en 1994: 85-96, voor de huidige tijd.

¹⁶ Zie Strijbosch 1980: 1-49.

situatie zo dat ook de organisatie van de rechtspraak gebaseerd was op een dual systeem. Voor de Europeanen waren speciale rechtbanken, die onder leiding van magistraten stonden. Voor de toepassing van volksrecht werd gebruikgemaakt van reeds bestaande instellingen op dit terrein en traditionele gezagsdragers, volkshoofden, fungeerden als rechters. Het principe van dualisme werd echter niet op alle gebieden zo ver doorgevoerd, als op het terrein van het privaatrecht. Zo lag bij de desbetreffende overheden de algehele eindverantwoordelijkheid. Dat leidde ertoe dat op den duur de rechtspraak steeds meer georganiseerd werd naar het voorbeeld van de rechtsorde in het moederland. Volksrecht werd zo geleidelijk aan in de door de overheid gecontroleerde overheids sfeer gebracht.

Uit deze beschrijving van rechtspluralisme in de koloniale periode blijkt dat verschillende rechtssystemen naast elkaar functioneerden. Volksrecht (niet-statelijk recht, groepsrecht) werd van overheidswege erkend en functioneerde naast overheidsrecht (statelijk recht). Beide rechtssystemen waren niet gelijkwaardig aan elkaar. Het volksrecht was autonoom, maar ondergeschikt en kwam steeds meer onder controle van het overheidsrecht. Bovendien was de reikwijdte van het van overheidswege erkende volksrecht beperkt, het is hoofdzakelijk van toepassing op het privaatrecht. Een ander kenmerk is dat er geen vrije rechtskeuze is. Leden, die tot een bepaalde etnische groep behoren, dienden zich te houden aan de voor die groep geldende rechtsregels.

Alvorens na te gaan in welke vorm er tegenwoordig sprake is van rechtspluralisme, is het nuttig even stil te staan bij de term 'volksrecht'. Het zijn vooral rechtsantropologen die zich met volksrecht of niet-statelijk recht bezighouden. Volksrecht is een ruim begrip en heeft volgens Strijbosch betrekking op het recht van etnische groepen.¹⁷ Dat zijn groepen waartoe men door geboorte of residentie behoort. Volksrecht heeft echter ook te maken met functionele groepen, dat wil zeggen groepen met een gezamenlijk doel of belang, bijvoorbeeld op economisch, godsdienstig of opvoedkundig gebied. Functionele groepen zijn op dit moment niet relevant, etnische groepen wel.¹⁸ Het recht van etnische groepen is weer onder te verdelen in van overheidswege wel erkend recht en van overheidswege niet erkend recht. Dit onderscheid is van belang bij een vergelijking van de koloniale periode met die van tegenwoordig in de Nederlandse samenleving. Het adatrecht in Nederlands-Indië was een van overheidswege erkend volksrecht, het eigen recht van migrantengroepen in de huidige Nederlandse samenleving is dat over het algemeen niet. Die constatering laat zien dat rechtspluralisme in de betekenis van pluralisme van recht- en regelgevingsbronnen relevant is als het gaat om de vraag in hoeverre eigen recht van etnische groepen door de overheid erkend moet worden. Het is juist die vraag die aan de orde is in de huidige discussie over rechtspluralisme. Aan welke vormen van hedendaags rechtspluralisme moet dan gedacht worden? Strijbosch onderscheidt drie categorieën, die te beschouwen zijn als drie gradaties van rechtspluralisme; ik begin met de sterkste vorm daarvan.

¹⁷ Dat wil zeggen 'recht' in de ruimste zin van het woord: de sociale moraal die in een groep voor bindend gehouden wordt. Vergelijk de eerste betekenis par. 5.2. Zie ook Strijbosch, 1993a: 2v.

¹⁸ Functionele groepen zijn wel relevant als het gaat om religieuze groepen. Voor dit moment laat ik dit aspect buiten beschouwing.

In de eerste plaats noemt Strijbosch – ook Bovens en Rutten noemen dit voorbeeld – de gevallen die vallen onder de toepassing van het Internationaal Privaatrecht (IPR).¹⁹ IPR is een complex stelsel van officiële conflict- en verwijsregels voor juridische geschillen waarbij niet-Nederlanders zijn betrokken. Het bepaalt welk recht gehanteerd moet worden bij migranten met een vreemde nationaliteit.²⁰ Vreemd recht kan bijvoorbeeld toegepast worden op het gebied van huwelijk, huwelijksontbinding, gezagsvoorzieningen na echtscheiding en adoptie.²¹ Een voorbeeld van Strijbosch illustreert dit. De pèla-regel is een aspect van het Molukse adatrecht en brengt bepaalde verplichtingen met zich mee.²² Nu heeft een minderheid van de Nederlandse Molukkers de Indonesische nationaliteit. Als partijen uit deze minderheidsgroep verwikkeld zijn in pèla-problemen, kan de rechter desgevraagd volgens de regels van IPR het adatrecht en daarmee de pèla-regel van toepassing verklaren.²³ Strijbosch ziet deze vorm van erkenning van vreemd recht via IPR als de erkenning van etnisch groepsrecht naast het Nederlandse recht.²⁴

Uit deze eerste vorm van hedendaags rechtspluralisme blijkt dat het – al langere tijd – mogelijk is via het bestaande Nederlandse recht voor bepaalde aspecten vreemd recht toe te laten. Met andere woorden, een sterke vorm van rechtspluralisme, pèla-recht, wordt voor een bepaald aspect (bijvoorbeeld een huwelijk) toegelaten via het IPR in het Nederlandse recht. Vergeleken met de koloniale periode gaat het om de erkenning van eigen recht voor een bepaald aspect.

Een tweede vorm van rechtspluralisme vat Strijbosch samen met de term ‘migrantenrecht’.²⁵ Migrantenrecht is een heterogene categorie die bestaat uit inpassing van vreemde regels in het recht door rechtspraak, wetgever of ambtenarij, buiten het IPR om.²⁶ In discussies over rechtspluralisme gaat het meestal over deze vorm van rechtspluralisme. Jessurun d’Oliveira introduceerde in dit kader de term ‘krypto-IPR’.²⁷ Het gaat bij dit soort

¹⁹ Strijbosch, 1994: 87.

²⁰ Bovens, 1993: 166. De omschrijving van Algra en Gokkel, 1995: 236, is duidelijker: “Nationaal recht dat aanwijst welk recht (nationaal of vreemd recht) een Nederlandse rechter moet toepassen op een privaatrechtelijke rechtsbetrekking waarbij vreemd recht een rol speelt”.

²¹ Strijbosch, 1993b: 80; 1994: 87. Rutten, 1988.

²² De pèla-regel uit het Molukse adatrecht schrijft voor dat inwoners uit dorpen die een pèla-eed hebben gezworen elkaar moeten helpen. Zij mogen bovendien niet met elkaar trouwen. Deze pèla-regels worden door Nederlandse Molukkers als bindend beschouwd. Strijbosch 1993a: 9.

²³ Strijbosch, 1986: 177v.

²⁴ Strijbosch 1993a: 15: “Migranten immers vormen min of meer homogene groepen die voor langere tijd of permanent in Nederland zullen verblijven. Hun leden zullen nu en in de toekomst regelmatig, soms massaal, een beroep doen op de eenmaal toegelaten rechtsregels. De personele wijze van aanknoping in het internationaal privaatrecht leidt zo onomkeerbaar tot het bestaan, op een bepaald gebied, van groepsrecht naast het Nederlandse recht”.

²⁵ Strijbosch, 1993b: 77; 1994: 87.

²⁶ Strijbosch, 1993a: 8vv.

²⁷ Jessurun d’Oliveira, 1985: 8: “Het is te omschrijven als rechterlijke rechtsvorming binnen de *lex causae*, meestentijds het recht van de rechter, de *lex fori*, op grond van onherleidbaar internationale aspecten van de *casus*”. En verder, op pagina 15: “Het gaat telkens om rechtsverandering, rechtsontwikkeling, binnen één statelijk rechtssysteem, hoofdzakelijk via de instelling van de rechtspraak, onder invloed van de verandering van onze samenleving”. Ook Rutten wijst in haar studie over moslims in de Nederlandse rechtspraak op een andere (dan IPR) procedure om binnen het recht vreemd recht te erkennen. Rutten 1988; Strijbosch 1993a: 12.

rechtspluralisme om rechtsvorming door de rechter, waarbij binnen het kader van het Nederlandse recht rekening gehouden wordt met vreemde regels van recht, cultuur en religie, zonder een beroep te doen op het IPR. Zodoende kan in het interne privaatrecht een zeker pluralisme ontstaan. De ingepaste elementen zijn terug te voeren tot gewoonterecht of religie.

Ten slotte onderscheidt Strijbosch een derde categorie die eigenlijk een subcategorie is van het etnisch gewoonterecht en instituties als bloed- en eerwraak, cliteridectomie, schaking, fysieke bestraffing van vrouwen en kinderen, geweld vanwege vete of magie betreft.²⁸ Het gaat om instituties die verbonden zijn met gewoonterecht, maar in strijd zijn met het strafrecht. Hoewel het strafrecht zich intolerant opstelt tegen dergelijke praktijken, ondergaat het er toch de invloed van.

Wat uit deze voorbeelden duidelijk wordt, is dat binnen het Nederlandse recht er een zekere ruimte is om de culturele eigenheid van minderheidsgroepen te erkennen. De ruimte voor culturele eigenheid is echter beperkt, omdat het Nederlandse rechtssysteem het primaire uitgangspunt blijft. Eigen recht van etnische groepen kan alleen via het Nederlandse recht erkend worden. In de koloniale periode is van rechtspluralisme sprake op het terrein van privaatrecht, in de huidige situatie gaat het vooral om zaken die verbonden zijn met gewoonterecht en religie, zoals huwelijkskwesties, lijkbezorging en slachtwetgeving, zaken die in de privé-sfeer liggen. Opvallend is verder dat er verschillende gradaties in vormen van rechtspluralisme te ontdekken zijn. De sterkste vorm ervan is de erkenning van het traditionele recht in de koloniale periode, zoals de erkenning van het adatrecht in Indonesië. Een zwakkere vorm van toelaten van eigen rechtsregels is wat gebeurt via IPR. De ruimte voor de erkenning van culturele eigenheid is vergeleken met de koloniale situatie beperkter geworden. Zo geldt bijvoorbeeld in geval van polygamie dat polygame huwelijken, gesloten in een land waar polygamie is toegestaan, in Nederland erkend worden onder de voorwaarde dat slechts één echtgenote en uit die vrouw geboren kinderen voor toelating in Nederland in aanmerking komen.²⁹ Beide vormen van erkenning van vreemd recht, de erkenning van het adatrecht en toepassing van IPR, komen wat betekenis betreft het dichtst bij sterk rechtspluralisme, de ene vorm uiteraard meer dan de andere. De andere voorbeelden, migrantenrecht (krypto-IPR) en beïnvloeding van het strafrecht, wijzen op respectievelijk een zwakke en lichte vorm van rechtspluralisme, omdat het om aanpassing en uitbreiding van bestaand Nederlands recht gaat.

Er is een beeld geschetst van de feitelijke mogelijkheden binnen het Nederlandse rechtssysteem. De vraag op grond van welke argumenten toelating van vreemd recht in het Nederlandse recht al dan niet aanvaardbaar wordt geacht, komt nu aan de orde.

²⁸ Strijbosch, 1994: 87v.

²⁹ Vergelijk ook: Rutten, 1988: 151-162. Een criterium voor toepassing is de mate waarin betrokkenen nog met hun recht verbonden zijn.

5.4 Rechtvaardiging

Welke argumenten voor rechtspluralisme worden in de literatuur aangevoerd? Bij de analyse van deze argumenten zal ik uitgaan van sterk rechtspluralisme. A.G.G. Peters heeft de historische ontwikkeling van rechtspluralisme in een driedeling getypeerd. Deze driedeling kan helpen om verschillen in rechtvaardigingsgronden van rechtspluralisme te onderscheiden.

– *de pre-koloniale situatie*: een culturele groep heeft haar eigen rechtsnormen en rechtsmacht, en verkeert daarmee in een zeker isolement tegenover andere culturen;

– *de koloniale situatie*: elke etnische groep leeft volgens haar eigen recht, zonder dat er een keuze mogelijkheid is voor een ander recht. Er is geen *exit-optie*.³⁰ Het Nederlands *BW* gold niet voor Molukkers tijdens de koloniale bezetting van Nederlands-Indië;

– *de situatie van de moderne multiculturele samenleving*: deze verschilt van de traditionele, omdat er een exit-optie is. Deze exit-optie betekent een verzwakking van de eigen culturele normen. Daar staat tegenover dat de vrijheid wordt gehandhaafd om de eigen cultuur te beleven als men dat wil.³¹

Wat Peters omschrijft als de koloniale situatie, lijkt nog het meest op wat ik 'sterk rechtspluralisme' heb genoemd. Aan deze vorm van rechtspluralisme, dat wil zeggen pluralisme van rechtssystemen onder het gezag van één overheid, moet gedacht worden bij het onderzoeken van rechtvaardigingsgronden. De hieronder genoemde argumenten worden genoemd in de literatuur, ik vat ze steeds in de eerste alinea samen. Aansluitend volgt mijn beoordeling van het argument.

1 Legitimiteit van het rechtssysteem

Een eerste argument dat uit de literatuur over rechtspluralisme naar voren komt, houdt verband met het heterogene karakter van de samenleving en de cultuurbepaaldheid van de Nederlandse grondrechten. Dit argument kan samengevat worden als de legitimiteit van het rechtssysteem. Leden van etnische minderheidsgroepen kunnen het nationale, universele recht als vreemd ervaren en daarom pleiten voor de mogelijkheid van (meer) eigen rechtsregels. De Nederlandse rechtsbeginselen weerspiegelen de gevestigde cultuur, hebben zich in de loop van de geschiedenis gevormd en bepalen de nationale identiteit, maar zijn vanwege de toegenomen verscheidenheid in culturele en godsdienstige achtergronden van de laatste decennia onvoldoende algemeen geldend zijn te noemen.³² De Nederlandse grondrechten sporen onvoldoende met diepgewortelde opvattingen van culturele minderheidsgroepen. Dat geldt overigens niet alleen voor allochtone, maar ook voor

³⁰ Met *exit-optie* wordt bedoeld dat het de leden vrijstaat de groep of gemeenschap te verlaten.

³¹ Peters, 1983: 160.

³² Bovens en Witteveen, 1991: 41.

autochtone minderheidsgroepen.³³ Rechtspluralisme zou de legitimiteit van het rechtsstelsel en het conflictoplossend vermogen ervan kunnen vergroten.³⁴

Hoe overtuigend is dit argument? De constatering dat het Nederlands rechtsstelsel cultuurbepaald is en onvoldoende aansluit bij de huidige bevolkingssamenstelling, is op zich zelf juist. De legitimiteit van het rechtsstelsel staat echter niet ter discussie, zolang de consensus van fundamentele waarden en normen waarop het is gebaseerd niet ter discussie staat. Als er aanleiding is die consensus in twijfel te trekken, dan zal door een dialoog met alle betrokkenen opnieuw naar consensus gezocht moeten worden. Een pleidooi voor sterk rechtspluralisme is daarbij voorlopig niet aan de orde.

2 Gelijkheidsbeginsel

Een ander argument is het gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel stelt dat in een rechtsstaat iedere burger voor de wet gelijk is. Dat betekent in de regel dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, ongeacht godsdienst of levensovertuiging. Bepaalde etnische minderheidsgroepen kunnen echter aanvoeren dat zij in sommige opzichten worden achtergesteld, omdat onvoldoende rekening gehouden wordt met het unieke karakter van hun cultuur. De cultuur van minderheden is niet in alle opzichten vergelijkbaar met die van de meerderheid, zo blijkt uit het volgende voorbeeld.³⁵ Een man wierp een vuilniszak met een klinker, bloemen- en plantenresten in het water. Hij werd bekeurd wegens verontreiniging van het gemeentewater. De man handelde echter op grond van hindoevoorschriften: offerattributen moeten in open water gegooid worden. De vuilniszak diende als kleed, de klinker als offerblok. In hoger beroep werd de man van rechtsvervolgning ontslagen. Gelijke gevallen zijn niet altijd gelijk te behandelen en daarom zullen ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden en dat zou pleiten voor rechtspluralisme.

Het argument dat gelijke gevallen niet altijd gelijk te behandelen zijn, omdat de cultuur van minderheden niet in alle opzichten vergelijkbaar is met die van de meerderheid, is een sterk argument. Het is in elk geval reden voor aanpassing of uitbreiding van het huidige rechtssysteem. Er is echter geen aanleiding te pleiten voor sterk rechtspluralisme, zolang niet de mogelijkheden binnen het huidige rechtssysteem onderzocht zijn.

3 Zelfbeschikkingsrecht van minderheden

Een derde argument is het gegeven dat etnische minderheidsgroepen zich kunnen beroepen op het zelfbeschikkingsrecht van minderheden, zoals dat

³³ Burkens en Vermeulen, 1993: 198v. Zie ook: Rood-de Boer, 1993: 57; Strijbosch, 1993b: 80-83.

³⁴ Bovens en Witteveen, 1991: 44. Zij noemen de Staphorster gerichten als een positief voorbeeld hiervan: een efficiënte vorm van conflictoplossing, door de hele gemeenschap gedragen en door de slachtoffers geaccepteerd, omdat ze daarna weer in de gemeenschap worden opgenomen.

³⁵ Burkens en Vermeulen: 1993: 201. Zie voor het voorbeeld: Bovens en Witteveen, 1991: 41v.

verwoord staat in artikel 27 van het *VN-verdrag over burgerlijke en politieke rechten*, dat mede door Nederland ondertekend is. In dit artikel staat dat leden van etnische, godsdienstige of linguïstische minderheden in een staat het recht hebben om gezamenlijk hun eigen cultuur te beleven, hun godsdienst te belijden en in de praktijk toe te passen en zich van de eigen taal te bedienen. Op volkenrechtelijke gronden is rechtspluralisme te bepleiten, omdat rechtspluralisme uitdrukking geeft aan het recht op zelfbeschikking van nationale minderheden.³⁶

Dit argument zal in sommige samenlevingen een goede reden kunnen zijn om te pleiten voor rechtspluralisme. In de Nederlandse situatie lijkt mij dit argument niet van toepassing, althans niet als het gaat om sterk rechtspluralisme. De enige nationale minderheidsgroep, de Friezen, kunnen, indien dat nodig zou zijn, zich beroepen op artikel 27 als het gaat om taalrechten. Religieuze en etnisch-culturele minderheidsgroepen in Nederland kunnen zich ook op het genoemde artikel beroepen. In geen van de gevallen is een beroep op dit artikel een overtuigend argument om te pleiten voor sterk rechtspluralisme.

Tot nu toe zijn er in de onderzochte literatuur geen argumenten gevonden die sterk rechtspluralisme in Nederland kunnen onderbouwen. Het argument dat gelijke gevallen niet altijd gelijk behandeld kunnen worden, is nog het sterkst te noemen, maar ook hierbij is een vorm sterk rechtspluralisme niet nodig.

5.5 Grenzen

In hoeverre is rechtspluralisme te rechtvaardigen? Welke grenzen worden aan toelating van het eigen recht gesteld?

1 *Openbare orde*

Een bezwaar dat tegen bevordering van rechtspluralisme wordt ingebracht, is het argument van de openbare orde. Dit argument houdt in dat vreemd recht toelaatbaar is voorzover het niet strijdig is met de algemene beginselen van de eigen rechtsorde. Onder openbare orde wordt in dit geval de geldende rechtsorde verstaan. Hoewel veel auteurs dit argument noemen, blijkt ook dat de meesten het tegelijkertijd als problematisch beschouwen, omdat de term 'openbare orde' geen vaststaande betekenis heeft.³⁷ Het argument van openbare orde wordt bijvoorbeeld aangevoerd om praktijken als polygamie en verstoting te verbieden.³⁸

³⁶ Bovens en Witteveen, 1991: 44.

³⁷ Volgens Vestdijk-van der Hoeven, 1991: 301 kunnen alleen argumenten van openbare orde en rechtszekerheid grenzen stellen rechtspluralisme. Zie verder ook Rood-de Boer, 1993: 53 en 60; Fernandes Mendes, 1993: 31-39.

³⁸ Jessurun d'Oliveira noemt polygamie en verstoting. Dit zijn voorbeelden van instituties die zijns inziens met een nieuw en soepel openbaar orde begrip vatbaar zijn voor heroverweging en toelating binnen het Nederlandse recht. Zie Jessurun d'Oliveira, 1983: 152.

Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen gemaakt worden. Het argument van openbare orde is een juridisch argument, waarbij verwezen wordt naar de fundamentele beginselen van de rechtsorde. Sterk rechtsp pluralisme strijdt in elk geval met een van die beginselen: het gelijkheidsbeginsel. Het naast elkaar bestaan en functioneren van verschillende, van overheidswege erkende rechtssystemen betekent dat er ongelijkheid ontstaat in rechten en plichten van burgers die deel uitmaken van dezelfde samenleving. Op grond van etnisch-culturele verschillen worden leden van minderheidsgroepen berecht. Deze rechtsongelijkheid tussen (leden van) minderheidsgroepen en die van de omringende samenleving, is alleen te rechtvaardigen als er goede argumenten aan te voeren zijn om van gelijke behandeling af te wijken. Die argumenten zijn wel te vinden, zo bleek bij de bespreking van het gelijkheidsbeginsel in de vorige paragraaf. Ze zijn echter niet overtuigend genoeg om te pleiten voor sterk rechtsp pluralisme.

Een ander punt dat te maken heeft met de openbare orde, in dit geval in de betekenis van sociale eenheid en stabiliteit in de samenleving, is het volgende. Sterk rechtsp pluralisme kan leiden tot een gescheiden samenleving, waarin minderheidsgroepen zich afzonderen van de omringende samenleving. Sterk rechtsp pluralisme is min of meer segregatiegericht en kan leiden tot situaties van 'een staat binnen de staat' en als zodanig een bedreiging gaan vormen voor de sociale eenheid in de samenleving. Sterk rechtsp pluralisme is vanuit het perspectief van minderheidsgroepen misschien wel de meest radicale vorm van erkenning van hun culturele eigenheid, maar het strijdt met de fundamentele liberale principes waarop de Nederlandse samenleving, haar rechtssysteem en de openbare orde is gebaseerd.

Dit standpunt betekent nog niet dat de inhoud van het openbare-ordebegrip statisch van aard is. Evenals al ter sprake kwam bij de bespreking van de legitimiteit van het rechtssysteem, kunnen de fundamentele waarden en normen opnieuw, na een debat, worden vastgesteld. Iemand als Jessurun d'Oliveira pleit voor een herziening van de inhoud van het openbare-ordebegrip. De toegenomen culturele verscheidenheid geeft volgens hem daartoe aanleiding. Hij noemt in dat verband praktijken als polygamie en verstoting.³⁹ De toegenomen culturele verscheidenheid is voldoende aanleiding om een discussie te voeren over het openbare-ordebegrip.

Het openbare-ordebegrip is dus wel als argument tegen sterk, maar niet tegen zwak rechtsp pluralisme aan te voeren. De openbare orde is mijns inziens juist aanleiding om te pleiten voor een zwakke vorm van rechtsp pluralisme.

2 Zelfbeschikking van het individu

Een ander argument dat tegen rechtsp pluralisme wordt aangevoerd, is individuele zelfbeschikking. Dit morele argument gaat uit van de belangen van de leden van etnische minderheidsgroepen zelf, vooral van degenen die slachtoffer zijn van hun eigen cultuur. Het bepleit de individuele mensen-

³⁹ Jessurun d'Oliveira, 1983: 152.

rechten voor ieder individu, zoals gelijkheid, zelfbeschikking en lichamelijke integriteit. Zelfbeschikking (van het individu) is een principe dat ontleend is aan de westerse cultuur en dat als een fundamenteel principe wordt beschouwd.⁴⁰ Vaak wordt een beroep gedaan op dit argument in kwesties rondom de positie van vrouwen in niet-westerse culturen, zoals in het geval van vrouwenbesnijdenis en gedwongen uithuwelijking. Een argument dat met het argument van zelfbeschikking samenhangt is de eerder genoemde exit-optie.⁴¹ Dit houdt in dat mensen het recht moeten hebben om hun eigen cultuur te verlaten, ze mogen niet in hun eigen cultuur worden opgesloten.⁴² Strijbosch noemt een geval van een aan de adat ontleend huwelijkstaboe dat de Hoge Raad niet meer van toepassing achtte. Ouders beriepen zich op het taboe om het huwelijk van hun dochter te voorkomen. De dochter en haar huwelijkspartner hadden niet meer de Indonesische nationaliteit. Op grond van haar Nederlandse nationaliteit deed de Hoge Raad de uitspraak dat in dit geval het meisje niet meer gebonden mocht worden aan de regels van het adatrecht.⁴³

Het veilig stellen van de positie van het individu als lid van een groep met een eigen rechtssysteem is een zwaarwegend argument. Sterk rechtspluralisme veronderstelt dat het te rechtvaardigen is dat leden van een minderheidsgroep op grond van hun etnisch-culturele achtergrond gedwongen worden zich te richten naar de (rechts)normen van de eigen groep. Er is geen vrije rechtskeuze en geen exit-optie. Deze visie is inderdaad in strijd met argumenten als zelfbeschikking van het individu en exit-optie. De laatstgenoemde argumenten zijn condities aan een zwakke vorm van rechtspluralisme.

3 *Dynamische cultuur*

Ten slotte biedt vreemd recht soms de mogelijkheid om aangevoerde regels uit vreemd recht uit te sluiten. Dit argument wordt door Strijbosch het argument van de *dynamische cultuur* genoemd. Cultuur is volop in beweging. Zo wordt bijvoorbeeld vrouwenbesnijdenis in het strafrecht verboden in landen, als Soedan, waar deze praktijk juist veelvuldig voorkomt. En zo staan in Indonesië vrouwenorganisaties sterk tegenover de praktijk en wettelijke regeling van polygamie. Aangezien overal ter wereld cultuur aan veranderingen onderhevig is, pleit Strijbosch ervoor de dynamiek van instituties als vrouwenbesnijdenis en polygamie goed te onderzoeken, om te zien of het volksrecht zelf rechtvaardiging biedt om cultuurbepaalde praktijken te verbieden. Strijbosch pleit dus voor aanknopen bij geestverwanten uit de cultuur zelf om zo bijvoorbeeld een praktijk als vrouwenbesnijdenis aan te pakken. Het is overigens geenszins zijn bedoeling culturele diversiteit te negeren, hetgeen hij benadrukt met zijn verzet tegen het standpunt van Hirsch Ballin

⁴⁰ Zie Strijbosch, 1994: 90. Hirsch Ballin, 1993: 22.

⁴¹ Strijbosch noemt het argument van de exit-optie als een apart argument. Mijns inziens is het een afgeleide van het argument van individuele zelfbeschikking.

⁴² Peters, 1983: 154; Strijbosch, 1994: 92; Raz, 1993: 139.

⁴³ Strijbosch, 1994: 92.

die met een beroep op de mensenrechten gearrangeerde huwelijken wil uitbannen.⁴⁴

Het argument van de dynamische cultuur is meer van strategische aard: het relativeert de keuze van rechtspluralisme en stimuleert om in geval van discussie over toelaatbaarheid van bepaalde praktijken aansluiting te zoeken in de desbetreffende cultuur.

Uit de hier genoemde argumenten blijkt opnieuw dat er bezwaren zijn aan te voeren tegen sterk rechtspluralisme. Niet elke vorm van rechtspluralisme wordt echter afgewezen. Integendeel, de argumenten lijken eerder rechtspluralisme te nuanceren en voorwaarden te stellen aan een zwakkere vorm van rechtspluralisme.

5.6 Conclusie

Het begrip rechtspluralisme roept misverstanden op, omdat er verschillende betekenissen aan verbonden worden. Rechtspluralisme is te omschrijven als het functioneren van meerdere rechtssystemen naast elkaar of met elkaar. Naast overheids- of statelijk recht functioneren andere rechtssystemen. Een belangrijk verschil in betekenis is of met rechtspluralisme pluralisme *van* rechtssystemen of pluralisme *binnen* een rechtssysteem bedoeld wordt.

Rechtspluralisme in de eerste betekenis – pluralisme van rechtssystemen – heb ik ‘sterk rechtspluralisme’ genoemd. Er is dan sprake van verschillende rechtssystemen naast elkaar. In de praktijk betekent dit dat naast het Nederlandse rechtssysteem eigen rechtssystemen van minderheidsgroepen functioneren. Van rechtspluralisme in deze betekenis is in de huidige Nederlandse samenleving strikt genomen geen sprake. Toepassing van IPR, waardoor eigen recht in bepaalde gevallen wordt toegelaten in het Nederlandse recht, komt dichtbij deze vorm van rechtspluralisme. Het adatrecht, dat als inheems recht erkend werd naast het Nederlandse recht, benadert het meest de betekenis van sterk rechtspluralisme.

Rechtspluralisme in de tweede betekenis – pluralisme binnen een rechtssysteem – kan getypeerd worden als tegemoetkoming aan de wensen en gewoonten van etnische minderheidsgroepen, waarbij elementen uit ander recht en andere culturen in het Nederlandse rechtssysteem worden geïntegreerd of verdisconteerd. Deze vorm van rechtspluralisme heb ik ‘zwak rechtspluralisme’ genoemd, omdat het eigenlijk niet zozeer om pluralisme van recht gaat, als wel om differentiatie binnen het Nederlandse recht. De gegeven voorbeelden blijken hoofdzakelijk voorbeelden van zwak rechtspluralisme te zijn. Deze vorm van rechtspluralisme is tamelijk gewoon en roept minder vragen op dan sterk rechtspluralisme.

Dan nu de vraag waarom het gaat in dit hoofdstuk: wat te denken van rechtspluralisme als erkenning van culturele identiteit? Kan met rechts-

⁴⁴ Strijbosch verwijst naar Hirsch Ballin, 1993: 22. Volgens Strijbosch beseft Hirsch Ballin niet dat grote groepen Turkse migranten in Nederland, ook de meeste jonge meisjes van die groepen, hun huwelijksregeling veel beter vinden dan huwelijken die gebaseerd zijn op liefde. Overigens spreekt Hirsch Ballin hier van “het afgedwongen huwelijk met de bruidsschat als tegenprestatie”. Strijbosch geeft een onnauwkeurige weergave van de visie van Hirsch Ballin. Het maakt mijns inziens veel uit of er wel of geen sprake is van dwang bij uithuwelijking.

pluralisme zo veel mogelijk recht gedaan worden aan de eigen identiteit van etnische minderheidsgroepen? Moet rechtspluralisme bevorderd worden, is het gewenst om naast zwakke vormen ook sterkere vormen ervan toe te staan?

Als het erom gaat etnische groepen zo veel mogelijk de ruimte te geven om hun culturele identiteit tot uitdrukking te brengen, dan is sterk rechtspluralisme de meest radicale vorm van erkenning. Etnische groepen hebben bijvoorbeeld hun eigen rechtssysteem en eigen procesrecht. Er zijn echter geen overtuigende argumenten voor sterk rechtspluralisme te vinden, terwijl er wel argumenten tegen sterk rechtspluralisme pleiten. De belangrijkste bezwaren tegen sterk rechtspluralisme zijn de rechtsongelijkheid die ontstaat tussen burgers die deel uitmaken van dezelfde samenleving en de kwetsbare positie van het individu als lid van de groep. Sterk rechtspluralisme als mogelijkheid om culturele identiteit te erkennen valt dus af.

Een keuze kan zijn om rechtspluralisme in z'n geheel af te wijzen. In dat geval zullen leden van etnische minderheidsgroepen zich moeten voegen in het huidige rechtssysteem en is er sprake van assimilatie. Moet een volstrekt geassimileerde samenleving, waarin cultuur buiten beschouwing gelaten wordt, het doel zijn? Cultuur volgens mij een factor die niet genegeerd kan worden in de publieke sfeer en zal daarom ook in de politieke moraal betrokken moeten worden. Dit standpunt heeft ook gevolgen voor het recht in een multiculturele samenleving.

Als sterk rechtspluralisme wordt afgekeurd, omdat het leidt tot segregatie en afzien van rechtspluralisme ook wordt afgekeurd, omdat het leidt tot assimilatie, dan ligt een positie daartussenin voor hand. Een positie die niet teveel verscheidenheid en ook niet te veel eenheid in de samenleving tot gevolg heeft. Zwak rechtspluralisme lijkt aan deze criteria te voldoen. Zwak rechtspluralisme is gericht op integratie, de positie tussen assimilatie en segregatie. Als het bestaande rechtssysteem wordt verruimd, dan is er mogelijkheid om aan de wensen en behoeften van bepaalde minderheidsgroepen tegemoet te komen. Zwak rechtspluralisme is vanuit het oogpunt van integratie goed verdedigbaar, als tenminste bepaalde condities in acht worden genomen.

Eén vraag rest nu nog. In hoeverre is er nu bij rechtspluralisme sprake van werkelijke erkenning van culturele identiteit? Is het niet zo dat toelating van eigen recht altijd moet voldoen aan de normen van de omringende samenleving? Worden leden van minderheidsgroepen niet uiteindelijk gedwongen zich te voegen naar de in Nederland heersende moraal, ook als zij daarbinnen de ruimte krijgen om uiting te geven aan hun eigen identiteit? Als dit zo is, en dat lijkt het geval te zijn, dan is het de vraag hoe dit moreel te rechtvaardigen is.

Laat ik het probleem met een voorbeeld duidelijk maken. Vrouwenbesnijdenis is, evenals sommige andere cultuurgebonden praktijken, wettelijk verboden. Hoe duidelijk de wet hierin ook is en hoe overtuigend de morele rechtvaardigingsgronden daarvoor ook zijn, het blijft in laatste instantie in moreel opzicht een probleem dit standpunt te rechtvaardigen ten overstaan van vrouwen die vrouwenbesnijdenis als een bij hun identiteit horend ritueel zien. De rechtvaardiging die de overheid van haar standpunt geeft om vrouwenbesnijdenis te verbieden, kan niet anders begrepen worden dan als

een rechtvaardiging die gebaseerd is op een westerse waarde van goed leven. Een waarde die door zeer velen in onze samenleving gedeeld zal worden, maar tegelijkertijd onaanvaardbaar is voor degenen die vrouwenbesnijdenis als een essentieel deel van hun identiteit ervaren. Aan deze spanning die samenhangt met de legitimiteit van het rechtstelsel en de politieke moraal valt niet te ontkomen. Dat geldt niet alleen voor de praktijk van vrouwenbesnijdenis, maar ook voor andere cultuurgebonden praktijken die in Nederland niet getolereerd worden. De argumenten die aangevoerd worden om een bepaalde praktijk te verbieden, kunnen niet anders dan als cultuurgebonden worden aangemerkt. “Ze zijn in wezen etnocentrisch, hoezeer ook moeite kan worden gedaan aan te sluiten bij waarden en ontwikkelingen van de andere cultuur”, erkent ook Strijbosch. Daarom geeft de conclusie van zwak rechtspluralisme, waarbij in beperkte mate eigen recht wordt toegelaten en bepaalde vormen van eigen recht worden uitgesloten, onvermijdelijk ook een onbevredigend gevoel. Hoewel naar mijn overtuiging de westerse liberale moraal de meeste ruimte kan bieden aan een grote verscheidenheid van levensbeschouwelijke en culturele opvattingen en praktijken, zijn de beslissingen over de ruimte die aan etnisch-culturele groepen wordt geboden uiteindelijk gebaseerd op de overtuigingen van de eigen westerse cultuur.

6 Groepsrechten als erkenning van culturele identiteit

Liberals can only endorse minority rights in so far as they are consistent with respect for the freedom or autonomy of individuals.¹

6.1 Inleiding

Alvorens de volgende stap in het onderzoek te doen, zal ik nagaan hoever ik gevorderd ben in de beantwoording van de vraag of het mogelijk is de erkenning van culturele identiteit als uitgangspunt voor beleid binnen een liberale moraal te rechtvaardigen. Uit de analyse van het minderhedenbeleid is gebleken dat de normatieve uitgangspunten waarop de overheid haar beleidsuitgangspunt baseert de kenmerken dragen van een liberale moraal met neutraliteit als centraal principe. Ik vroeg mij vervolgens af of een neutrale liberale rechtvaardiging van het beleid wel mogelijk is ten overstaan van etnische minderheidsgroepen die deze liberale moraal niet als fundamenteel beschouwen. Het antwoord op die vraag was ontkennend. Liberaal beleid is op bepaalde waarden gebaseerd, waarden die niet door alle betrokken minderheidsgroepen gedeeld zullen worden. Bepaalde minderheidsgroepen zullen een op die waarden gebaseerd overheidsbeleid als een aantasting van hun culturele identiteit beschouwen. Vervolgens stelde ik de vraag of er andere vormen van beleid zijn waarbij meer ruimte wordt geboden aan etnische minderheidsgroepen om te leven in overeenstemming met de eigen culturele identiteit. In dat kader onderzocht ik in het vorige hoofdstuk de mogelijkheid van rechtspluralisme. Rechtspluralisme, opgevat als het naast elkaar bestaan van verschillende rechtssystemen onder een centraal gezag, is te beschouwen als de meest radicale vorm van erkenning van culturele identiteit. Ik kwam tot de conclusie dat rechtspluralisme, in de sterkste vorm ervan, zich niet verdraagt met de principes van de liberale moraal en daarom als basis voor erkenning van culturele identiteit moet worden afgewezen. Zwakkere vormen van rechtspluralisme zijn wel verenigbaar met principes van de liberale moraal.

In dit hoofdstuk onderzoek ik een tweede, minder verstrekkende, mogelijkheid om meer ruimte te bieden aan de erkenning van culturele identiteit: toekenning van groepsrechten. Ik beperk me daarbij tot de theorie van groepsrechten binnen de grenzen van een liberale moraal. Na een afbakening van het begrip 'groepsrechten', stel ik de vraag of groepsrechten binnen een

¹ Kymlicka, 1995a: 75.

liberale moraal gerechtvaardigd kunnen worden, en zo ja, wat de reikwijdte van die rechten zouden moeten zijn. Ik bespreek drie auteurs – Raz, Muschenga en Kymlicka – die ieder een eigen antwoord daarop geven. Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag of een liberale theorie van toekenning van groepsrechten bruikbaar is om minderheidsgroepen meer ruimte te bieden hun leven in te richten in overeenstemming met opvattingen en praktijken van hun eigen cultuur en moraal. In de conclusie zal ik antwoord geven op deze vraag en daarin ook de Nederlandse situatie betrekken.

6.2 Verkenning en afbakening van het begrip

De belangstelling voor de theorie van groepsrechten is opgekomen als een reactie op het liberale individualisme, zoals dat onder meer tot uitdrukking komt in de formulering van de traditionele mensenrechten.² Toekenning van groepsrechten zou deze eenzijdige individualistische benadering kunnen corrigeren, omdat ze de aandacht vestigen op het belang van de gemeenschap voor de identiteit van haar leden. Er zijn verschillende interpretaties van groepsrechten. Sommige auteurs verdedigen groepsrechten vanuit een liberaal perspectief, omdat volgens hen individuen hun autonome keuzen binnen een bepaalde culturele context maken. Anderen zien groepsrechten als een theorie die verbonden is met een communitaristische visie, namelijk als rechten ter bescherming van het 'common good' van een gemeenschap.

Wat zijn groepsrechten eigenlijk? Een groepsrecht is een recht op een collectief goed dat toegekend kan worden aan een groep. De structuur van een groepsrecht bestaat uit: 1 een rechthebbende of rechtdrager (subject); 2 een recht op een collectief goed (object); 3 een aangesprokene of adressaat van dat recht van wie een plicht wordt verlangd (plichtdrager).³

Wat voor een soort recht is een groepsrecht? Hohfeld heeft een indeling gemaakt in verschillende soorten rechten. Deze indeling kan gebruikt worden om de aard van een recht vast te stellen en de consequenties ervan voor anderen te analyseren.⁴ Hohfeld herleidt alle (juridische) rechten tot vier typen: 'liberty', 'claimright', 'power' en 'immunity'. Uitgaande van deze indeling hebben groepsrechten de aard van een 'claimright' en soms ook van een 'power'. Van een 'claimright' is sprake als dit recht samenhangt met een plicht voor anderen. Die plicht kan zowel uit een negatieve plicht (geen inmenging) als uit een positieve plicht (bescherming) bestaan, waardoor het voor de rechthebbende mogelijk wordt om datgene te krijgen waarop hij aanspraak maakt. Bij groepsrechten is dat het geval. Het recht van een groep hangt samen met zowel een negatieve als een positieve plicht. Dit aspect zal bij de bespreking van 'de plichtdrager' van een groepsrecht uitgewerkt worden. Van een 'power' is sprake wanneer een persoon, of in dit geval een groep of gemeenschap, de mogelijkheid heeft om bestaande wettelijke ver-

² Galenkamp 1993: 131. Zie ook: Van Dyke, 1974: 725-741; Van der Wal, 1990: 83-98.

³ Deze omschrijving heb ik voor een deel gebaseerd op Van der Wal, 1986: 65 en Galenkamp, 1993: 6 en voor een deel op Hohfeld, 1919: 25-64. Galenkamp vat groepsrechten op als 'claim-rights'. Galenkamp, 1993: 58. Mijns inziens hebben groepsrechten behalve het karakter van een 'claimright' ook dat van een 'power'.

⁴ Hohfeld, 1919: 25-64.

ordeningen te wijzigen. Het gaat bij dit recht om een bepaalde bevoegdheid of machtiging om normen te stellen, zoals de bevoegdheid tot zelfbestuur.

1 *Het subject (groep)*

Om welke groepen of collectiviteiten gaat het bij groepsrechten? Het subject van een groepsrecht blijkt nauw verbonden te zijn met het object ervan. Als voorbeelden van groepsrechten noemt Marlies Galenkamp drie typen collectieve subjecten: de wereldgemeenschap (recht op een schoon milieu), Derde-Wereldstaten (recht op ontwikkeling) en een cluster van subjecten, variërend van naties, minderheden en inheemse volkeren (het recht op behoud van culturele identiteit).⁵ Volgens haar moet het collectieve subject van een recht aan twee voorwaarden voldoen, wil het in aanmerking komen voor een groepsrecht. Ten eerste moet het rechtssubject om rechten te hebben zich in een achtergestelde positie bevinden. Er is dus sprake van een ongerechtvaardigde ongelijkheid die gecorrigeerd moet worden.⁶ Ten tweede moet er om aan de eis van collectieve rechten te kunnen voldoen, sprake zijn van een collectieve identiteit. Etnische minderheden en inheemse volkeren voldoen aan beide criteria.⁷ Dit is tevens de categorie waartoe ik mij in deze studie beperk.

Wat is verder kenmerkend aan het subject van een groepsrecht? Een groepsrecht komt een groep toe, maar hoeft niet altijd door een groep als groep geclaimd te worden. Ook een individu als lid of vertegenwoordiger van de groep kan een groepsrecht claimen. Groepsrechten zijn echter niet te reduceren tot individuele rechten.⁸ Ter illustratie een voorbeeld, dat ik aan Raz ontleen.⁹ Yasser Arafat heeft als Palestijn belang bij Palestijnse zelfbeschikking. Zijn belang in combinatie met dat van andere Palestijnen rechtvaardigt de claim van het Palestijnse volk op zelfbeschikking. Aangezien dit recht gebaseerd is op het belang van velen, en alleen Arafats individuele belang alleen zelfbeschikking niet rechtvaardigt, is het niet zijn individuele recht, maar het recht van het Palestijnse volk als groep.¹⁰

Een ander kenmerk van het subject van groepsrechten is dat het groepen betreft die niet uit vrije keuze zijn ontstaan. Het zijn geen verenigingen waarvan men lid kan worden, maar gemeenschappen, waarvan men door geboorte deel uitmaakt.¹¹ Het behoren tot deze gemeenschappen is groten-

⁵ Galenkamp, 1993: 13. Vergelijk ook Musschenga, 1991: 135. Hij noemt: het recht op bescherming van de natuur, het recht op de bescherming van cultureel erfgoed, het recht van volkeren op zelfbeschikking.

⁶ Galenkamp spreekt van achterstelling. Kymlicka spreekt van ongelijkheid van kansen. Dit lijken mij verbijzonderingen van wat ik ongerechtvaardigde ongelijkheid noem.

⁷ Galenkamp, 1993: 122.

⁸ Galenkamp 1993: 20; Musschenga 1991: 134vv; Kymlicka, 1995a: 45v.

⁹ Zie voor Raz' concept van groepsrechten: 1984: 182-200 en 1986: 207vv. Raz is geen voorstander van groepsrechten, toch pleit hij in zijn visie op multiculturalisme voor een politieke samenleving die de gelijke status van alle stabiele en levende culturele gemeenschappen erkent. In het kader van deze analyse gebruik ik de term 'groepsrechten' als samenvattende term voor deze visie.

¹⁰ Raz, 1986: 207v; Raz, 1984: 193v.

¹¹ Margalit en Raz, 1995: 84: "One cannot choose to belong. One belongs because of who one is".

deels bepalend voor de vorming van de persoonlijke identiteit.¹² Hierbij moet voornamelijk aan twee typen gemeenschappen of groepen en daaraan toe-komende rechten gedacht worden.

Het eerste type betreft de groepen die in hoofdzaak (willen) leven in geografisch afgescheiden gebieden, zoals de Eskimo's in Canada, de Schotten in Groot-Brittannië, de Friezen in Nederland. Deze groepen kunnen nationale minderheidsgroepen genoemd worden.¹³ 'Nationale minderheden' zijn, volgens Kymlicka, minderheden die in een grotere staat (vrijwillig of onvrijwillig) geïncorporeerd zijn, maar vroeger zelfbesturende, territoriaal geconcentreerde culturen waren. Kenmerkend voor nationale minderheden is dat zij zich blijvend willen onderscheiden van de cultuur van de meerderheid en dat zij verschillende vormen van autonomie en zelfbeschikking opeisen om zich als aparte, zich van andere groepen onderscheidende, gemeenschap te kunnen handhaven.

Het tweede type minderheidsgroepen betreft gemeenschappen die misschien wel in bepaalde gebieden geconcentreerd zijn, maar toch in hoofdzaak niet geografisch afgezonderd zijn. De gemeenschappen van deze categorie hebben geen eigen middelen, maar maken gebruik van algemene voorzieningen.¹⁴ Bij deze groepen moet gedacht worden aan 'etnische groepen', zoals groepen arbeidsmigranten uit eenzelfde herkomstland of geboortestreek. Etnische groepen hebben een andere voorgeschiedenis. Zij zijn het resultaat van immigratie van grote aantallen individuen en families die zijn toegelaten in een andere staat. Kenmerkend voor deze groepen is, volgens Kymlicka, dat zij (willen) integreren in de omringende samenleving en geaccepteerd willen worden als volwaardige leden. Ze participeren zo veel mogelijk in de gevestigde instituties en spreken in principe de taal van de meerderheid en willen dat instituties en wetten (meer) afgestemd worden op culturele verschillen.¹⁵ Toch is de grens tussen nationale minderheden en etnische groepen niet scherp te trekken. Kymlicka, aan wie ik het onderscheid tussen nationale en etnische minderheidsgroepen ontleen, geeft dat ook toe en noemt als voorbeelden de Spaanse kolonisten in Puerto Rico en de Franse kolonisten in Quebec, die zich van immigranten tot nationale minderheidsgroepen ontwikkeld hebben. De kolonisten wilden hun eigen cultuur vestigen in een nieuw land.

2 *Het object (collectief goed)*

Goederen waarop door een groepsrecht aanspraak gemaakt kan worden, zijn collectieve goederen. De aard van die goederen kan heel verschillend zijn. Soms is een bepaalde locatie of territoriaal gebied de bindende factor van een gemeenschap. Staphorst, Friesland of, verder weg, de Indianen in Canada en de VS, zijn daarvan voorbeelden. De gemeenschappelijke basis van een groep kan echter ook een taal zijn, zoals geldt voor de Friezen, de Frans- en

¹² Musschenga, 1991: 137. Kymlicka, 1989b: 164v; Margalit en Raz, 1995: 89.

¹³ Ook de termen 'natie' en 'volk' kunnen in dit verband gebruikt worden. Deze termen worden vaak door elkaar gebruikt. Kymlicka, 1995a: 11.

¹⁴ Raz beperkt zich voor de uiteenzetting van zijn visie tot de laatstgenoemde categorie.

¹⁵ Kymlicka, 1995a: 10.

Vlaamstaligen in België, de Franstaligen in Canada. Of een gemeenschappelijke godsdienst, zoals de islam voor Marokkanen en Turken. Een combinatie van verschillende factoren is ook mogelijk.

Het collectieve goed kan met een onderscheid van Musschenga nader omschreven worden. Voor Musschenga is het belangrijkste aspect van groepsrechten dat het rechten op collectieve goederen zijn die de belangen van individuen als leden van een groep dienen.¹⁶ In navolging van Postema maakt Musschenga een onderscheid tussen publieke goederen en collectieve goederen.¹⁷ Onderwijs, infrastructuur en bepaalde vormen van sociale zekerheid zijn voorbeelden van publieke goederen. Publieke goederen scheppen de voorwaarden om individuele levensplannen te kunnen realiseren, ongeacht de inhoud van de levensplannen. Collectieve goederen, daarentegen, komen niet voort uit private goederen en staan er ook niet ten dienste van, ze zijn constitutief voor het goed van een gemeenschap, het gemeenschappelijk goed, het 'morele klimaat' of de identiteit van de gemeenschap. Het gemeenschappelijk goed is niet alleen instrumenteel ten opzichte van de belangen van de leden van een gemeenschap, het gaat aan het private goed vooraf en definieert het voor een deel. Het gemeenschappelijk goed is niet te reduceren tot individuele goederen.¹⁸ Een voorbeeld kan het verschil tussen publieke en collectieve goederen verhelderen. Onderwijs is een publiek goed, omdat het gebaseerd en gericht is op de ontwikkeling en ontplooiing van individuen. 'Eigen scholen' daarentegen, zoals moslimscholen, verwijzen niet alleen naar een publiek goed, maar ook naar een collectief goed, een culturele of religieuze identiteit, dat aan het belang van individuen voorafgaat.¹⁹

¹⁶ Raz stelt dezelfde conditie aan groepsrechten. Van rechten, ook groepsrechten, kan alleen maar gesproken worden als er belangen van individuen mee gediend zijn, in dit geval de belangen van individuen als leden van een groep.

¹⁷ Het is mij niet helemaal duidelijk of Musschenga's visie op collectieve goederen opgevat moet worden als een bepaald type publieke goederen. Raz vat collectieve goederen wel op als een type publieke goederen. Raz, 1984: 187. Overigens spreekt Raz ook van 'public goods' ter aanduiding van wat Musschenga omschrijft als een 'collective good': "Collective goods have a certain logical priority to individual interests". Zie Musschenga, (in druk): 8. Galenkamp stelt dat 'collective goods' en 'public goods' in dezelfde betekenis gebruikt worden. Zelf verstaat ze onder 'collective goods' de niet-reduceerbare intrinsieke 'common interests' van een groep, ook wel aangeduid als de 'common good' van een groep. Galenkamp, 1993: 130 en 133. Evenals Musschenga verwijst zij naar Postema's inzicht hierover. Postema, 1987: 421 en 425v.

¹⁸ Musschenga, 1991: 135: "(...) collective right is a right to collective good". Zie ook: Galenkamp, 1993: 125.

¹⁹ Musschenga's visie op de instrumentele waarde van collectieve goederen is aanvankelijk niet duidelijk, maar wordt gaandeweg helderder. In zijn artikel 'Cultural identity and liberal morality', 1991: 135, lijkt Musschenga het eens te zijn met Postema: "This common good [= the collective goods of a community, AJS] is not instrumental to the private good of individuals. It is prior to the private good of individuals (...)". De 'common good' heeft volgens deze uitspraak geen instrumentele functie, maar kenmerkend is dat het voorafgaat aan 'the private good'. In een later artikel, 'Liberale moraal en het probleem van de cultuurbepaaldheid van de visie op kindermishandeling', 1993: 321, stelt Musschenga het iets bij: "Dat gemeenschappelijk goed is niet louter instrumenteel voor de private belangen van individuen". Nu wordt de instrumentele waarde van 'common good' als vanzelfsprekend verondersteld. In een nog later artikel wordt dit bevestigd: 'Punishment or Childabuse', 1996, 113. 'Collective goods' zijn dus zowel instrumenteel als constitutief voor de identiteit van individuen.

3 *De plichtdrager*

Als een recht een grond is voor een plicht, welke plicht of plichten zijn dan verbonden met groepsrechten? Musschenga wijst op plichten die samenhangen met een groepsrecht en relevant zijn voor de plichtdrager. Het gaat dan om groepsrechten die op nationaal niveau, binnen een politieke samenleving, toegekend kunnen worden.²⁰ In de eerste plaats mag een overheid niet interfereren in bepaalde handelingen die verbonden zijn met het collectief goed (geen overheidsinmenging), tenzij het schadeprincipe overtreden wordt. In de tweede plaats dient de overheid gemeenschappen te beschermen tegen inbreuk van buitenstaanders op hun collectieve goed (overheidsbescherming). In de derde plaats kan een etnisch-culturele groep plichten opleggen aan haar leden. Deze omschrijving van plichten – een negatieve plicht (geen inmenging), een positieve plicht (bescherming) van de overheid en de plicht van gehoorzaamheid van de leden aan de groepsmoraal – laat zien dat groepsrechten de kenmerken hebben van wat eerder omschreven is als een ‘claimright’.

Als er sprake is van toekenning van groepsrechten, wie of welke instantie kent ze dan toe? Toekenning kan plaatsvinden op nationaal of op internationaal niveau. Bij dit laatste moet gedacht worden aan de Verklaringen van mensenrechten die zijn opgesteld door Verenigde Naties, de CSCE en de Raad van Europa.²¹ Mij gaat het vooral om de toekenning van groepsrechten op nationaal niveau. Kymlicka, die uitgaat van een onderscheid in ‘external protections’ en de ‘internal restrictions’ van groepsrechten, stelt dat groepsrechten in beide gevallen toegekend worden door de nationale of federale overheid.²² Dit gebeurt via wettelijke maatregelen of maatregelen waardoor minderheidsgroepen uitgezonderd worden van de grondwet of andere wetgevingen.²³ Ook Musschenga, die voor de Nederlandse situatie spreekt, ziet voor de overheid een taak weggelegd om bescherming te bieden aan het collectieve goed en de individuele rechten van gemeenschappen.

²⁰ Musschenga, 1991: 136; Musschenga, 1996: 113.

²¹ De CSCE (Conference for Security and Cooperation in Europe) nam een verklaring aan over de rechten van nationale minderheden in 1991 en stelden een hoge commissaris voor nationale minderheden in. De Verenigde Naties hebben zich beziggehouden met een verklaring over de rechten van personen die tot een nationale, etnische, religieuze of linguïstische minderheid behoren (1993) en met een concept universele verklaring over inheemse rechten (1988). De Raad van Europa nam een verklaring aan over taalrechten van minderheden in 1992. Zie: Kymlicka, 1995a: 5.

²² ‘External protections’ hebben de functie van een ‘claimright’ en ‘internal restrictions’ hebben de functie van een ‘power’.

²³ Zie hierover bijvoorbeeld Kymlicka, 1995a: 38v. Het gaat hierbij vooral om indianenstammen in Amerika en Canada die op grond van hun zelfbeschikkingsrecht bepaalde individuele rechten die vastgelegd zijn in de American Bill of Rights niet hoeven te respecteren. “If a member an Indian tribe feels her rights have been violated by her tribal council, she can seek redress in a tribal court, but she cannot (except under exceptional circumstances) seek redress from the Supreme Court”. En Kymlicka, 1995a: 39: “These limits on the application of constitutional bills of rights create the possibility that individuals or subgroups within Indian communities could be oppressed in the name of group solidarity or cultural purity”.

Ter afsluiting van deze paragraaf stel ik vast dat het eigene van groepsrechten is gelegen in de bescherming van de collectieve identiteit van groepen of gemeenschappen. Groepsrechten hebben het karakter van een 'claimright' en soms ook van een 'power'. Om voor groepsrechten in aanmerking te komen moet aan twee condities voldaan worden. In de eerste plaats een collectieve identiteit, in de tweede plaats moet er sprake zijn van een ongerechtvaardigde ongelijkheid. Groepen die aan deze criteria voldoen zijn nationale minderheidsgroepen en etnische minderheden. Deze studie beperkt zich tot etnische minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving.

Kenmerkend voor groepsrechten is verder dat ze niet te herleiden zijn tot individuele rechten. Groepsrechten zijn wel in het belang van individuen, omdat het object van deze rechten, de collectieve identiteit, constitutief is voor de individuele identiteit van de leden. Deze opvatting van collectieve identiteit, als voorafgaand aan de individuele identiteit, is vooral bij liberale verdedigers van groepsrechten te vinden. Groepsrechten kunnen echter ook begrepen worden vanuit communitaristische invalshoek. Galenkamp kiest voor deze positie. Zij ziet de collectieve identiteit van groepen als het niet reduceerbare 'common good'. Groepsrechten moeten wat haar betreft dan ook niet in verband gebracht worden met mensenrechten. Mensenrechten zijn per definitie geënt op individuele autonomie.²⁴ Ik volg Galenkamp niet in haar stelling dat groepsrechten geen mensenrechten zijn. Waarom zouden mensenrechten, geënt op individuele autonomie, beperkt moeten blijven tot individuele rechten? Toekenning van groepsrechten kan de autonomie van het individu bevorderen.

In het vervolg van het onderzoek beperk ik me tot de liberale benadering van groepsrechten. Het doel daarbij is antwoord te krijgen op drie vragen. Ten eerste, de vraag of groepsrechten met liberale principes te rechtvaardigen zijn. Ten tweede, de vraag of toekenning van groepsrechten een geschikte manier is om meer ruimte te bieden aan de erkenning van culturele identiteit van minderheidsgroepen. Ten slotte de vraag, of toekenning van groepsrechten in de Nederlandse samenleving een optie is om minderheidsgroepen meer ruimte te bieden hun leven te leiden in overeenstemming met opvattingen en praktijken uit hun cultuur.

6.3 Rechtvaardiging

Op grond van welke basisprincipes rechtvaardigen de liberale auteurs Raz, Musschenga en Kymlicka groepsrechten? Het gaat daarbij om de morele argumentatie die door hen wordt aangevoerd. Behalve liberale argumenten die pleiten voor toekenning van groepsrechten zijn er ook argumenten die de erkenning van eigen identiteit beperken. Deze beperkingen of grenzen zullen besproken worden in de twee volgende paragrafen. Aangezien elke auteur

²⁴ Zie: Galenkamp, 1993: 132, alwaar zij zich keert tegen Raz: "In my opinion, rather than being a specific sub-category of collective goods, the notion of 'common good' represents a qualitatively different, for non-individualistic and communitarian line of thinking. The common good cannot be reduced to an aggregate of individual goods but must be seen as a good *sui generis*". Zie ook Galenkamp, 1991: 64: "Collectieve rechten kunnen mijns inziens met recht 'communautaire rechten' genoemd worden".

een eigen positie vertegenwoordigt wat de interpretatie van de liberale moraal en erkenning van culturele identiteit betreft, geef ik ter inleiding van ieder van hen een korte typering.

Raz' interpretatie van de liberale politieke moraal is te beschouwen als een vorm van 'perfectionistisch liberalisme'.²⁵ Liberalisme en individualisme zijn volgens hem twee verschillende doctrines die niet noodzakelijk met elkaar te maken hebben. Zijn doel is daarom een liberale politieke theorie te ontwikkelen die gebaseerd is op een niet-individualistische conceptie van moraal. Dit betekent ook dat Raz afstand neemt van het neutraliteitsprincipe en een perfectionistische liberale politieke theorie verdedigt.²⁶ Volgens hem zijn sommige concepties van goed leven waardevoller dan andere en is het geoorloofd dat de overheid daarin een sturende rol heeft, dat wil zeggen sommige waarden mag bevorderen boven andere omdat deze beter zijn. 'Autonomie' en 'moreel pluralisme' zijn volgens hem de belangrijkste waarden en de pijlers van zijn theorie van vrijheid. Autonomie betekent bij Raz dat mensen hun eigen leven moeten maken: "The autonomous person is a (part) author of his own life".²⁷ Autonomie staat tegenover een leven met gedwongen keuzen. Het vereist de beschikbaarheid van andere waarden. Moreel pluralisme ligt dan ook in het verlengde van autonomie.²⁸ Met moreel pluralisme bedoelt Raz dat er een verscheidenheid aan waardevolle leefwijzen en –stijlen zijn, gebaseerd op verschillende deugden.²⁹ Tegen deze achtergrond moet ook Raz' visie op groepsrechten gezien worden. Raz heeft de theorie van groepsrechten onderzocht, maar kiest zelf voor een benadering in andere termen. Hij spreekt van 'the case for multiculturalism' of 'liberal multiculturalism'.³⁰ Ook deze keuze kan gezien worden in het licht van Raz' kritiek op een smalle moraalvisie.³¹ Vanwege de overeenkomsten van Raz' visie op erkenning van culturele identiteit met die van de andere twee auteurs wordt zijn visie hier besproken.³²

Musschenga rekent zich tot de traditie van het politiek liberalisme, waarbij hij een gematigd standpunt inneemt tegenover het neutrale karakter

²⁵ Raz, 1993: 133: "Liberalism is more than just a political morality. It is a political morality which arises out of a view of the good of people, a view which emphasises the value of freedom to individual well-being".

²⁶ Raz, 1986: 18v: "If there is one common thread to the argument of this book it is its critique of individualism and its endeavour to argue for a liberal morality on non-individualistic grounds". Zie ook Raz, 1986: 19: "(...) an interpretation of liberalism, based on a non-individualistic conception of morality, and a doctrine of political authority which rests on a perfectionist political defence and promotion of liberty and autonomy".

²⁷ Raz, 1986: 369vv. Zie ook Raz, 1986: 412: "Autonomy means that a good life is a life which is a free creation. Value-pluralism means that there will be a multiplicity of valuable options to choose from, and favourable conditions of choice".

²⁸ Raz, 1986: 399: "(...) if autonomy is an ideal then we are committed to such a view of morality: valuing autonomy leads to the endorsement of moral pluralism".

²⁹ Raz, 1986: 395vv.

³⁰ De term 'multiculturalism' gebruikt hij in twee betekenissen, als predikaat van de samenleving en als beleid. Raz, 1993: 131.

³¹ In die visie wordt moraal alleen verbonden met rechten en plichten, terwijl er meer redenen kunnen zijn om moreel te handelen dan te formuleren is in rechten en plichten. Zie: Raz, 1984: 182-200.

³² Raz, 1993: 127-148.

daarvan.³³ Aan de hand van kwesties die de multiculturele samenleving betreffen, toont hij aan dat een volstrekt neutrale liberale moraal niet te verdedigen is en dat liberalisme als een vorm van 'fideïsm' (Rorty) te beschouwen is.³⁴ Met 'fideïsm' bedoelt hij dat de basisovertuigingen van het politiek liberalisme niet ten overstaan van iedereen overtuigend gerechtvaardigd kunnen worden. In zijn visie houdt dat niet in dat men geen waarheid kan claimen voor zijn overtuigingen en principes.³⁵ Moreel geloof staat wat dat betreft op hetzelfde niveau als religieus geloof. Voor zijn relativistische benadering van de liberale politieke moraal, als ook van de overlappende consensus en van groepsrechten verwijst hij naar de inzichten van Postema.³⁶ Zo geeft hij aan de term 'overlappende consensus' (Rawls) een uitleg die gebaseerd is op Postema's begrip van publieke rechtvaardiging. De laatste vat publieke rechtvaardiging op als het zoeken naar actuele overeenstemming tussen de verschillende concepties van goed leven.³⁷ In die lijn stelt Musschenga dat de overlappende consensus niet, zoals Rawls stelt, een rationele consensus van een publiek gezichtspunt is, maar een compromis tussen verschillende partners. De overlappende consensus is niet de grootste gemene deler van de verschillende visies op goed leven, maar het min of meer toevallige resultaat van een gemeenschappelijke geschiedenis, een proces van jaren, zelfs eeuwen.³⁸ De overlappende consensus wordt daarmee een steeds terugkerend doel; hij is dynamisch van aard, dat wil zeggen dat in een samenleving met (toenemende) verscheidenheid aan visies op goed leven steeds opnieuw naar consensus gezocht zal moeten worden.³⁹ Zo is de komst van nieuwe groepen in de samenleving aanleiding tot discussie over de

³³ Musschenga, 1996: 103: "My moral tradition is that of political liberalism. (...) liberalism is not, as some of its proponents claim, a purely neutral or purely formal way of conflict resolution; that is to say: it cannot be neutral or formal as far as the allegiance of the moral agent is concerned".

³⁴ Zie vooral Musschenga, 1996.

³⁵ Musschenga is het wat dit betreft eens met Raz. Zie Musschenga, 1996: 118: "I agree with Raz that it is impossible to recommend a conception of justice without claiming truth for it". Vergelijk ook Raz, 1990: 3-47. Met Rawls, 1993: 152, beaamt hij dat "(...) in affirming a political conception of justice we may eventually have to assert at least certain aspects of our own comprehensive or philosophical doctrine". Even verder beschrijft Musschenga zijn positie nog duidelijker: "In a confrontation with adherents to theocratic religious moral traditions which deny the idea of human rights, we cannot but resort to our comprehensive conceptions of the person and of society in order to justify the truth of our political convictions". Musschenga, 1996: 119.

³⁶ Musschenga beschouwt zich als een relativistische liberaal en verstaat onder: "(...) relativist liberalism does foster respect for persons with divergent moral convictions". Dit in tegenstelling tot een absolutistische liberaal: "(...) the absolutist has to deny his opponents' claim to truth for their moral convictions". Zie Musschenga, 1996: 116. De term relativistisch gebruik ik, ook in het vervolg, in deze betekenis.

³⁷ Musschenga, 1992c: 244.

³⁸ Musschenga, 1992c: 244, noot 8: "Eenmaal door allen toegeëigend, wordt het compromis een neutrale grond voor de rechtvaardiging van politiek handelen". Voor de idee van politieke moraal als een 'historisch' compromis verwijst hij naar Raz, 1986: 129. Zie ook Musschenga, 1993: 319 en 1996: 119: "Liberal morality is the more or less contingent outcome of a historical struggle to find a common basis for co-existence between groups with different religious traditions".

³⁹ Musschenga, 1989: 159-179; Musschenga, 1996: 120.

overlappende consensus. Als het ontvangende land bereid is deze discussie aan te gaan, kan bijstelling van de overlappende consensus het gevolg zijn.

Kymlicka beoogt een herinterpretatie van het politiek liberalisme te geven met het oog op de hedendaagse multiculturele samenleving en naar aanleiding van de recente kritiek op het liberalisme.⁴⁰ Evenals Raz verzet Kymlicka zich tegen een liberalisme dat vereenzelvigd wordt met individualisme. Het liberalisme is meer dan een theorie over de rol van individuele rechten en neutraliteit van de overheid. Wat hem betreft zijn er goede gronden binnen het liberalisme te vinden om collectieve rechten van minderheidsgroepen te verdedigen.⁴¹ Verder meent hij dat het van belang is een onderscheid te maken tussen twee soorten van gemeenschap, waarvan individuen deel uitmaken. In de eerste plaats zijn ze als burgers lid van de politieke samenleving en gebonden aan dezelfde liberale principes van rechtvaardigheid. In de tweede plaats zijn ze lid van een culturele gemeenschap. In de culturele gemeenschap delen mensen dezelfde cultuur, dezelfde taal en geschiedenis. Hierin vormen zij ook hun levensplannen en herzien die weer.⁴² Het behoren tot een culturele gemeenschap, 'cultural membership', staat in direct verband met iemands persoonlijke identiteit.⁴³ Zo kan ook begrepen worden dat Kymlicka individuele autonomie, als de zijns inziens meest fundamentele waarde van het liberalisme, verbindt met 'cultural membership'.⁴⁴

Kymlicka heeft als enige van de drie auteurs een onderscheid gemaakt tussen drie typen groepsrechten. Aangezien deze indeling bij de rechtvaardiging van groepsrechten een rol speelt, geef ik hiervan een korte omschrijving. Allereerst kunnen nationale minderheidsgroepen zelfbeschikkingsrechten claimen. Kymlicka spreekt in dat geval van 'self-government rights'. Op grond van deze rechten kan een vorm van politieke autonomie of territoriale rechtspraak geclaimd worden. Deze rechten zijn permanent en inherent van aard.⁴⁵

⁴⁰ Zie Kymlicka, 1989b: 9: "Firstly, my concern is with liberalism as a normative political philosophy, a set of moral arguments about the justification of political action and institutions". En 10: "Secondly, my concern is with what liberals *can* say in response to these recent objections, (...)". Kymlicka doelt hier op de bezwaren die vanuit diverse richtingen geuit zijn op het liberalisme, zie 9: "It is a commonplace amongst communitarians, socialists, and feminists alike that liberalism is to be rejected for its excessive 'individualism' or 'atomism', for ignoring the manifest ways in which we are 'embedded' or 'situated' in various social roles and communal relationships". Zie ook Kymlicka, 1989b: 1-5.

⁴¹ Kymlicka, 1989b, 253: "(...) liberalism has always included some account of our essential dependence on our social context, some account of the forms of human community and culture which provide the context for individual development, and which shape our goals and our capacity to pursue them". Zie ook De Haan en Verhaar, 1996 (interview met Kymlicka).

⁴² Kymlicka, 1989b: 135.

⁴³ Kymlicka, 1989b: 175.

⁴⁴ Kymlicka, 1989b: 3; "At the heart of these questions is the idea of cultural membership". En in de slotzin, op 258: "Considering the nature of cultural membership not only takes us down into the deepest reaches of a liberal theory on the self, but also outward to some of the most pressing questions of justice and injustice in the modern world". En Kymlicka, 1995a: 75: "Liberals can only endorse minority rights in so far as they are consistent with respect for the freedom or autonomy of individuals".

⁴⁵ Kymlicka, 1995a: 27vv. Zelfbeschikking wordt meestal toegekend aan gekoloniseerde volken, maar niet aan nationale minderheden. Het recht op zelfbeschikking kan bereikt worden door politieke instituties in bestaande staten, zoals bijvoorbeeld de indianenreservaten in de VS en in Canada of via een federaal systeem zoals bijvoorbeeld Quebec in Canada.

In de tweede plaats noemt hij 'polyethnic rights'. Deze rechten zijn te omschrijven als het recht van etnische groepen om vrij en zonder angst voor discriminatie door de meerderheid, de etnisch-culturele of religieuze eigenheid te mogen beleven.⁴⁶ Ook deze rechten hebben een permanent karakter. Het derde type rechten dat Kymlicka noemt, zijn de 'special representation rights'. Dit zijn rechten die betrekking hebben op bepaalde minderheidsgroepen die ondervetegenwoordigd zijn in het politieke systeem en daarom een tijdelijk karakter hebben.⁴⁷ Bij de bespreking van Kymlicka's rechtvaardiging van groepsrechten, zal ik me eerst richten op 'self-government rights' en vervolgens de 'polyethnic rights'. Het derde type rechten is niet relevant en blijft buiten beschouwing.

Na deze introductie van de auteurs ga ik over tot de bespreking van de vraag op grond van welke basisprincipes van de liberale politieke moraal de genoemde auteurs hun theorie van groepsrechten rechtvaardigen. Voor de drie auteurs geldt dat ze zich zowel baseren op het principe van vrijheid als op dat van gelijkheid. Zij geven daar ieder eigen interpretaties aan, zoals uit het volgende blijkt.

1 *Vrijheid*

Hoewel de liberale moraal vele interpretaties kent en vrijheid, opgevat als autonomie, niet voor iedere liberaal de meest fundamentele waarde is, is dit laatste wel het geval voor de hier besproken auteurs.⁴⁸ Dit betekent echter niet dat autonomie individualistisch ingevuld moet worden of beperkt moet blijven tot individuen. Integendeel, Raz, Musschenga en Kymlicka zijn het erover eens dat het voor hun welzijn van groot belang is dat individuen ingebed zijn in een gemeenschap of groep. Tot een bepaalde cultuur behoren ('cultural membership') is constitutief voor de identiteit van individuen. De drie auteurs geven echter ieder een eigen uitleg aan de verhouding individu en gemeenschap.

⁴⁶ Kymlicka, 1995a: 30v. De aanspraken van etnische groepen kunnen heel verschillende vormen aannemen, zoals anti-discriminatiepolitiek, aanpassingen in het onderwijsprogramma, financiële ondersteuning voor culturele activiteiten en vrijstellingen van wetgeving die minderheidsgroepen benadeelt. Groepsspecifieke maatregelen zijn erop gericht de particulariteit te kunnen beleven en te integreren in de omringende samenleving.

⁴⁷ Kymlicka, 1995a: 31vv. Het gaat hierbij niet alleen om etnische en nationale minderheidsgroepen, maar ook om andere achtergestelde, benadeelde groepen in de samenleving, zoals bijvoorbeeld gehandicapten, homoseksuelen en vrouwen. Politiek en wetgeving zijn bepaald door "(...) middle-class, able-bodied, white men". Deze achtergestelde groepen zouden daarin ook vertegenwoordigd moeten zijn. 'Special representation rights' zijn een reactie op de systematische benadeling en achterstelling van bepaalde groepen in de samenleving.

⁴⁸ Kymlicka constateert dat onder liberalen een debat is begonnen over de vraag welke van de twee liberale waarden, autonomie of tolerantie, de meest fundamentele is. Als voorbeeld noemt hij de interpretatie van Chandran Kukathas, die tolerantie als fundamentele waarde van het liberalisme beschouwt. Voor wat betreft diens opvatting over groepsrechten heeft dat de consequentie dat dit beperkingen aan de eigen groepsleden oplegt en voor de omringende samenleving betekent het "(...) an ethic of reciprocal non-interference". Zie hierover Kymlicka, 1995a: 154v.

Raz en Kymlicka beginnen hun interpretatie van 'cultural membership' vrijwel op dezelfde manier. Als vrijheid opgevat wordt als de vrijheid om zelf te bepalen wat een goed en waardevol leven is (individuele autonomie) dan veronderstelt dat volgens Raz de beschikbaarheid van opties waaruit gekozen kan worden.⁴⁹ Opties zijn afhankelijk van regels, zoals het schaakspel aan bepaalde spelregels gebonden is. Opties veronderstellen een bepaalde cultuur, met gedeelde opvattingen en gemeenschappelijke praktijken. Ze zijn beschikbaar voor degenen die toegang hebben tot die cultuur, door kennis van sociale praktijken en overgeleverde gewoonten. Sociale praktijken bepalen dus de opties die individuen kunnen kiezen, aldus Raz. Persoonlijke identiteit en tot een culturele gemeenschap behoren zijn dus nauw met elkaar verbonden.⁵⁰ Kymlicka voegt daaraan toe dat hij cultuur in dit verband opvat als 'societal culture', dat wil zeggen een culturele structuur of gemeenschap die haar leden van betekenisvolle opties voorziet, in sociaal, opvoedkundig, religieus, recreatief en economisch opzicht, in de privé-sfeer en in de publieke sfeer.⁵¹ Culturen zijn meestal territoriaal geconcentreerd en gebaseerd op een gemeenschappelijke taal. Bij 'societal culture' heeft Kymlicka dan ook vooral de cultuur van nationale (minderheids)groepen voor ogen, maar hij betreft deze term ook op de samenleving als geheel en de daarin dominante cultuur. Etnische (immigranten)groepen missen zijns inziens het 'institutional cement' dat nodig is om een eigen, zich onderscheidende, 'societal culture' in stand te houden.⁵² Zij zullen moeten integreren in de ontvangende samenleving en daarbinnen de ruimte moeten krijgen hun eigenheid te beleven.⁵³

Hoewel Raz en Kymlicka vrijwel op dezelfde manier autonomie van het individu ter rechtvaardiging aanvoeren, geven zij verschillend gewicht aan de rol van de overheid. Kymlicka vindt dat de overheid zich neutraal moet opstellen en zich niet moet bemoeien met de wijze waarop individuen hun leven invullen. Raz vindt wel dat de overheid waardevolle levensstijlen mag stimuleren en andere mag ontmoedigen. Dat is ook begrijpelijk vanuit zijn perfectionistisch morele gezichtspunt. Kymlicka, daarentegen, verdedigt het

⁴⁹ Raz, 1993: 133-136; zie ook Raz 1986: 369-399. Margalit en Raz, 1995: 79-92.

⁵⁰ Door Margalit en Raz als de 'value of encompassing groups' samengevat, 1995: 86v. Kymlicka hierover: vrijheid sluit het maken (en herzien) van keuzen in. Keuzen in sociale praktijken die samenhangen met cultuur. Culturen ('societal cultures') sluiten een "shared vocabulary of tradition and convention" (Dworkin) in, die ten grondslag ligt aan sociale praktijken. Culturen leveren dus niet alleen opties, maar voorzien ook in de gezichtspunten waardoor mensen ervaringen als waardevol ervaren. Kymlicka, 1995a: 228. Over Kymlicka's begrip 'societal culture', zie: Kymlicka, 1995a: 76.

⁵¹ Kymlicka, 1995a: 101: "What matters, from a liberal point of view, is that people have access to a societal culture which provides them with meaningful options encompassing the range of human activities".

⁵² Kymlicka, 1995a: 101: "In general, then, I believe that national minorities have societal cultures, and immigrant groups do not". Er zijn zijns inziens wel uitzonderingen.

⁵³ In plaats van de veel gebruikte term 'common culture', spreekt Kymlicka van 'societal culture', omdat het een mengeling van verschillende groepen en culturen is en niet één soort cultuur. Kymlicka vindt de term 'common culture' een vertekend beeld geven. De 'common culture' van de meeste westerse landen is omvangrijk en is immers een mengeling van een verscheidenheid aan groepen. Kymlicka kritiseert hier Dworkin, die zijns inziens van een enkelvoudige culturele structuur spreekt, gebaseerd op een gemeenschappelijke taal. Kymlicka, 1995a: 77.

principe van neutraliteit van de overheid, omdat overheden in zijn ogen onvoldoende betrouwbaar zijn en het voor individuen van belang is zelf een levensplan te kiezen.⁵⁴ Sommige individuen hebben behoeften waarmee ook een overheid met de beste intenties geen rekening kan houden. Een overheid kan nu eenmaal niet controversiële concepties van goed leven ondersteunen zonder dat het conflicten onder burgers oproept. Bovendien hebben paternalistische beperkingen van de overheid geen zin, het leven van mensen kan niet van buitenaf worden geleid met waarden die iemand niet zelf onderschrijft. Een goed leven kan alleen geleid worden als het vanbinnen uit geleid wordt. Kymlicka bedoelt daarmee dat het in overeenstemming moet zijn met wat mensen zelf als een goed en waardevol leven zien. Daarnaast moeten mensen de vrijheid hebben om hun overtuiging ook weer te kunnen herzien in het licht van nieuwe informatie.⁵⁵ Ze hebben daarom culturele voorwaarden nodig die ze bewust maken van de verschillende visies op goed leven en de mogelijkheid om ze rationeel te kunnen onderzoeken. Een culturele structuur als 'context of choice' is daarom van belang voor individuen als leden van een gemeenschap. Dit betekent dat een liberale samenleving zowel aandacht moet hebben voor de autonomie van het individu als voor de bescherming van hun cultuur, omdat cultuur de 'context of choice' is van individuen. Cultuur staat ten dienste van individuen en verdient daarom in sommige gevallen extra bescherming via groepsrechten. Het neutraliteitsprincipe staat de bescherming van cultuur niet in de weg, maar helpt de beschikbaarheid van opties waaruit gekozen kan worden te bevorderen.⁵⁶ Groepsrechten functioneren als een veilige buffer voor kwetsbare minderheidsgroepen tegen overheidsinmenging en de culturele dominantie van de omringende samenleving. Voor Kymlicka is bescherming van cultuur niet zozeer nodig omwille van de waarde van de cultuur zelf, maar om individuen als leden van een kwetsbare minderheidsgroep in staat te stellen hun eigen keuzen te maken. Cultuur heeft als collectief goed vooral een instrumentele rol, omdat het als culturele context of structuur de mogelijkheid biedt en de opties levert voor eigen keuzen en zo constitutief is voor de identiteit van individuen.

Voor Raz is een instrumentele benadering van het collectieve goed van een groep te weinig en dat is ook een van de redenen waarom hij niets ziet in een op rechten gebaseerde moraal. Voor een samenleving of voor groepen is de intrinsieke of inherente waarde van publieke goederen, de 'collective goods', ook van belang.⁵⁷ Als voorbeeld van een 'collective good' van een samenleving noemt hij tolerantie. Raz vindt dat individuele vrijheid en welzijn niet

⁵⁴ Kymlicka, 1989b: 12v; Kymlicka, 1995a: 80vv.

⁵⁵ Kymlicka, 1989b: 13; Kymlicka 1989a: 895.

⁵⁶ Tegen perfectionistische visies als die van Raz stelt Kymlicka, 1989a: "(...) it is worth repeating that liberal neutrality also hopes to improve the range of options, and the cultural marketplace is valued because it helps good ways of life displace bad".

⁵⁷ Zie zijn artikel 'Right-based moralities', 1984: 185: "(...) right-based moralities cannot allow intrinsic moral value to virtue and the pursuit of excellence". En 189: "Hence regarding collective goods as intrinsically valuable is compatible with a commitment to humanism. It is in principle also compatible with the view that morality is right-based. Nevertheless right-based moral theories tend to be individualistic and to deny the intrinsic value of collective goods". Zie voor Raz' definities van instrumenteel en intrinsiek Raz, 1984: 188 en verder: Margalit en Raz, 1995: 88vv.

los kunnen worden gezien van een ongehinderd lidmaatschap van een culturele groep.⁵⁸ Hij noemt drie redenen waarom individuele vrijheid niet zonder een culturele context kan. Ten eerste staan alleen voor wie gesocialiseerd is in een bepaalde cultuur opties open die een leven betekenis kunnen geven.⁵⁹ Met andere woorden: cultuur wordt voorondersteld aan keuzen, gaat aan keuzen vooraf. Ten tweede vergemakkelijkt het behoren tot eenzelfde cultuur de sociale relaties en is het een voorwaarde voor rijke en omvattende persoonlijke relaties. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat ouders en kinderen dezelfde cultuur kunnen delen in een omgeving met een heel andere cultuur. En ten derde is lid zijn van een culturele groep bepalend voor de identiteit van mensen, het voorziet hen van identificatiemogelijkheden. Iemands cultuur is vormend voor zijn identiteit. Hoewel Raz het belang van cultureel lidmaatschap inziet, is het middel van toekenning van groepsrechten wat hem betreft niet nodig.⁶⁰

Musschenga vestigt bij de verdediging van groepsrechten de aandacht op het collectieve goed of de cultuur zelf. Hij ziet het belang ervan voor de desbetreffende minderheidsgroepen en in het verlengde daarvan ook voor het individu. Hij stelt dat in het liberale denken niets in de weg staat om te erkennen dat (lokale) gemeenschappen en hun collectieve goederen constitutief zijn voor persoonlijke identiteit en persoonlijk welzijn.⁶¹ Musschenga noemt Staphorst als voorbeeld van een lokale gemeenschap. De inwoners van Staphorst zouden met beroep op groepsrechten bepaalde praktijken kunnen verbieden om hun zondagsrust veilig te stellen. Op de vraag waarom Staphorsters verstoorders van zondagsrust mogen weren, antwoordt Musschenga dat deze verstoorders het de Staphorsters onmogelijk kunnen maken te leven volgens de voor hen geldende fundamentele waarden en normen. Of om het in termen van Postema te zeggen: de collectieve goederen die constitutief zijn voor de Staphorster gemeenschap zouden aangetast worden.⁶² Musschenga verdedigt groepsrechten – en daarmee de bescherming van het cultuurgood – in eerste instantie om het ‘collective good’ zelf en het belang ervan voor de betreffende groep. In het verlengde daarvan komen groepsrechten ook ten goede aan het welzijn van de individuen die deel uitmaken van de groep.

⁵⁸ Raz, 1993: 131. Dit is een van twee evaluatieve oordelen waarop multiculturalisme volgens Raz is gebaseerd: “First, the belief that individual freedom and prosperity depend on full and unimpeded membership in a respected and flourishing cultural group”. De tweede is ‘value-pluralism’ en komt later ter sprake.

⁵⁹ “(...) one’s cultural membership determines the horizon of one’s opportunities, of what one may become, or (if one is older) what one might have been”. Raz, 1993: 135. Kymlicka spreekt in dit verband van cultuur als ‘context of choice’ voor individuen. Kymlicka, 1989b: 166; Kymlicka, 1995a: 82vv.

⁶⁰ Margalit en Raz, 1995: 89: “To the extent that a person’s well-being is bound up with his identity as a member of an encompassing group it has an important public dimension. (...) Even where it is, its political expression does not require a political organization whose boundaries coincide with those of the group”.

⁶¹ Musschenga verwijst hier naar Feinberg, 1988: 89, als hij stelt: “I agree with Joel Feinberg that there is nothing in liberal thinking as such which makes it impossible to recognize that community and its common goods are constitutive of personal identity and personal well-being”. Musschenga, 1991: 135; Musschenga, 1992c: 247.

⁶² Postema, 1987: 414-440.

Evenals bij Kymlicka, functioneren groepsrechten als buffer voor kwetsbare groepen tegenover de omringende omgeving met een andere cultuur en moraal.

Uit wat de drie auteurs als argumentatie aanvoeren blijkt dat cultuur constitutief is voor de identiteit en het welzijn van individuen. Individen maken deel uit van een culturele gemeenschap en hun keuzen worden grotendeels daardoor bepaald. Raz en Kymlicka benadrukken het belang dat individuen hebben bij cultuur voor hun persoonlijke identiteit, terwijl Musschenga dat ook ziet, maar zich in eerste instantie concentreert op de het collectieve culturele goed, de betekenis van cultuur voor de gemeenschap. Zijn benadering is, in vergelijking met de andere twee, de meest collectieve benadering, omdat hij inzet bij het welzijn van de groep en in het verlengde daarvan het belang van individuen ziet. Dit verschil tussen Kymlicka en Raz enerzijds en Musschenga anderzijds, houdt mijns inziens verband met de wijze waarop zij het belang van cultuur zien. Het maakt uit of cultuur voornamelijk een instrumentele of ook een intrinsieke waarde heeft. Kymlicka lijkt mij vooral de instrumentele waarde te benadrukken, Raz zegt zowel de instrumentele als de intrinsieke waarde aan cultuur toe te kennen. Mijn indruk is echter dat zijn benadering meer instrumenteel dan intrinsiek is. Musschenga kent zowel instrumentele als intrinsieke waarde aan cultuur toe, maar benadrukt het laatste: bescherming van cultuur niet alleen omwille van de autonomie van de groepsleden, maar ook vanwege de waarde van cultuur zelf.

2 *Gelijkheid*

Het tweede principe op grond waarvan de auteurs groepsrechten of bescherming van culturele identiteit rechtvaardigen, is 'gelijkheid'. Te denken valt aan Kymlicka's argument van 'sociale gelijkheid' of 'gelijkheid van kansen', Musschenga's argument om kwetsbare minderheidsgroepen te beschermen en Raz' pleidooi voor een samenleving waarin alle stabiele en levende culturele gemeenschappen een gelijkwaardige positie innemen.⁶³

Raz vindt dat de multiculturele samenleving, zoals die zich tegenwoordig voordoet, aanvaard moet worden en daarom uitgangspunt moet zijn voor een liberale politieke theorie. Zijn visie op multiculturalisme is geënt op het ideaal van een samenleving waarin alle stabiele en levende culturele gemeenschappen een gelijkwaardige positie innemen. Dat is een samenleving die uit verschillende culturele gemeenschappen bestaat en gelijkwaardig aan elkaar zijn. Volgens Raz is het een verkeerde voorstelling van zaken om te spreken over een samenleving die is samengesteld uit een meerderheid en een aantal minderheden. Geen van de culturele gemeenschappen komt de staat in het bijzonder toe.⁶⁴ Raz' visie op multiculturalisme gaat verder dan een beleid dat gebaseerd is op non-discriminatierechten, omdat hij een dergelijke benadering

⁶³ Kymlicka, 1995a: 108-115; Musschenga, 1996: 113; Musschenga, (in druk): 10; Raz, 1993: 131: "(...) multiculturalism requires a political society to recognise the equal standing of all the stable and viable cultural communities existing in that society".

⁶⁴ Raz, 1993: 147.

te individualistisch vindt. Ook hier is Raz' pleidooi voor een niet-individualistische benadering weer zichtbaar. Zijn multiculturalisme-benadering baseert hij op twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat mensen deel uitmaken van culturele groepen en dat ongehinderd moeten kunnen voortzetten. Een tweede uitgangspunt kan onder het basisprincipe van gelijkheid geschikt worden: het uitgangspunt van waardenpluralisme. Gelijkheid vat ik dan op als de gelijke vrijheid van individuen om hun leven volgens eigen waarden in te richten.⁶⁵ Waardenpluralisme betekent dat er niet één, maar meer ultieme waarden naast elkaar bestaan en geldig zijn.⁶⁶ Aan deze tweeledige normatieve argumentatie van Raz is te zien dat hij enerzijds, evenals Kymlicka, het behoren tot een culturele gemeenschap of groep van zo'n wezenlijk belang vindt voor een individu, dat hij het wil betrekken in zijn liberale theorie van multiculturalisme. Anderzijds blijkt uit zijn standpunt van waardenpluralisme, dat het hem, evenals Musschenga, niet alleen om de gemeenschap of groep gaat, maar ook om de waarden ('collective goods') die ze vertegenwoordigen. Een samenleving met verschillende culturele groepen brengt daarom ook een verscheidenheid aan waarden met zich mee die moreel waardevol zijn. Raz is dus wat dit betreft, net als Musschenga, een pluralistische liberaal.

Kymlicka's argumentatie voor groepsrechten verloopt iets anders. Hij baseert zijn standpunt op het principe van gelijkheid van kansen en stelt dit principe als doel van zijn politieke theorie. Zijn ideaal is een samenleving waarin cultureel verschillende groepen gelijke kansen hebben om vanuit hun culturele eigenheid aan de samenleving te participeren. Aangezien er ongelijke verhoudingen bestaan in de samenleving en de gangbare liberale theorieën dit probleem ook niet kunnen oplossen, is het volgens hem noodzakelijk via groepsspecifieke rechten of andere bijzondere maatregelen deze ongelijkheid op te heffen of te compenseren.⁶⁷ Specifieke maatregelen zijn te rechtvaardigen, omdat 'cultural membership' als een 'primary good' te beschouwen is.

De ongelijkheid tussen culturele groepen komt volgens Kymlicka voort uit de ongelijke omstandigheden, waarin men niet door eigen toedoen is terechtgekomen. In politiek en economisch opzicht kunnen nationale minderheden door de meerderheid benadeeld worden en geen stem hebben in zaken die juist voor het overleven van hun cultuur van cruciaal belang zijn. Groepspecifieke rechten kunnen die benadeling corrigeren en de groep minder kwetsbaar maken.⁶⁸ Een argument dat Musschenga ook gebruikt. Toekenning

⁶⁵ Overigens zou dit uitgangspunt ook onder het vrijheidsprincipe geschikt kunnen worden.

⁶⁶ "First, my reasons for belief in contextuality presuppose value-pluralism, which lies at the heart of the problem of multiculturalism". Raz, 1993: 131: "Second, multiculturalism arises out of a belief in value pluralism, and in particular in the validity of the diverse values embodied in the practices which constitute the diverse and in many ways incompatible values of different societies". En Raz, 1993, 128: "Belief in value pluralism is the view that many different activities and forms of life which are incompatible are valuable. Two values are incompatible if they cannot be realized or pursued to the fullest degree in a single life". Raz, 1993: 136 en 131. Zie ook Raz, 1986: 395vv.

⁶⁷ Voor de gangbare liberale theorieën verwijst Kymlicka naar Rawls en Dworkin. Hun egalitaire gelijkheidsprincipe heeft een ongunstig effect op bijvoorbeeld 'aboriginal groups'. Kymlicka, 1989b: 182v. Kymlicka, 1989b: 187: "However, we can defend aboriginal rights as a response, not to shared choices, but to unequal circumstances".

⁶⁸ Kymlicka, 1989b: 183v: "Since cultural membership is a primary good, special rights are needed to treat aboriginal people with the respect they are owed as members of a cultural

van groepsrechten betekent weliswaar een bepaalde prijs voor degenen die niet tot die bepaalde minderheidsgroep behoren, maar die is minder hoog dan het nadeel dat de groep zonder groepsspecifieke maatregelen zou ondervinden, stelt Kymlicka. Als in een bepaald gebied minderhedenrechten erkend zijn, krijgen niet-leden slechts enkele beperkingen opgelegd door de minderheid – zij moeten bijvoorbeeld een hogere prijs betalen als ze het gebied van de minderheid betreden of de minderheidsgroep krijgt bij bepaalde zaken voorrang – terwijl minderheidsculturen hun hele cultuur kunnen kwijtraken als ze dergelijke rechten niet krijgen. Iedere plausibele theorie van rechtvaardigheid zal daarom de billijkheid van deze externe bescherming voor nationale minderheden erkennen. Aan zijn theorie ligt een idee ten grondslag van gelijke erkenning van culturen. In de uitwerking van zijn theorie kijkt Kymlicka vooral beleidsmatig: wat is de uitkomst of consequentie van een liberale politieke theorie voor minderheidsgroepen? Een theorie zoals die van Rawls of Dworkin levert een verkeerde uitkomst op en schiet dus tekort. De positieve uitkomst van een liberale groepsrechtentheorie wegen zijns inziens voldoende op tegen de nadelen ervan.

Tot zover Kymlicka's rechtvaardiging van minderhedenrechten voor nationale minderheden. In het geval van etnische minderheidsgroepen en polyetnische rechten ligt de argumentatie op grond van gelijkheid anders, volgens Kymlicka. Dat komt omdat het doel van deze rechten anders is. Immigranten willen namelijk gelijke toegang krijgen tot de hoofdcultuur en niet, zoals het geval is bij nationale minderheden, zich daarvan onderscheiden of afzonderen. Doel van polyetnische rechten is integratie te bevorderen en discriminatie te bestrijden. Bij polyetnische rechten gaat het dus vooral om 'common citizenship' en in veel mindere mate om groepsspecifieke rechten. In het laatste geval moet gedacht worden aan regelingen in verband met feestdagen en ontheffing van zondagssluiting. Overigens vindt Kymlicka niet dat bestaande regelingen, zoals het gesloten zijn van overheidsgebouwen op zondag, het christendom meer bevorderen dan andere godsdiensten. Afspraken hierover zijn immers gemaakt in een tijd dat er minder religieuze diversiteit was. Een volledige scheiding van staat en etniciteit is onmogelijk. De samenleving is zo ingericht dat bepaalde nationale groepen in het voordeel zijn. Daar is in principe geen bezwaar tegen, meent Kymlicka, als er maar compensatie en correctie komt voor die groepen die hierdoor benadeeld worden. Zolang de bestaande politiek de taal, de cultuur en de identiteit van een dominante natie of etnische groep ondersteunt, is er een gelijkheidsargument voor de garantie van vergelijkbare ondersteuning voor minderheidsgroepen, door zelfbeschikking of polyetnische rechten, concludeert Kymlicka. Opnieuw blijkt hier dat Kymlicka's visie vooral ingegeven wordt door de al dan niet rechtvaardige, billijke uitkomst van politiek beleid. Zijn ideaal is een samenleving waarin cultureel verschillende groepen zo veel mogelijk gelijke kansen hebben, die eventueel door speciale maatregelen ('polyethnic rights') aan minderheidsgroepen bereikt kunnen worden. Vergeleken met Raz legt

community. But the effect of these special rights is to compromise the fairness of political and economic decision procedures". En Kymlicka, 1989b: 194: "So I believe that certain collective rights can be defended as appropriate measures for the rectification of an inequality in circumstances which affects aboriginal people collectively".

Kymlicka in zijn rechtvaardiging van groepsrechten meer nadruk op de ongelijke omstandigheden die tot een ongelijke uitkomst van liberaal politiek handelen kan leiden. Deze ongelijkheid rechtvaardigt maatregelen te treffen om deze ongelijkheid op te heffen of te compenseren.

Musschenga's visie op groepsrechten kan ook uitgelegd worden aan de hand van het gelijkheidsprincipe. De kwetsbaarheid van minderheidsgroepen en hun collectieve goed maakt dat er reden is bepaalde culturen extra te beschermen. Musschenga kiest partij voor de cultureel zwakkere groepen en versterkt hun positie door hen groepsrechten toe te kennen. Op die manier hebben deze groepen, maar vooral ook hun collectieve cultuurgoed, een meer gelijkwaardige kans om te overleven in een meerderheidscultuur met fundamenteel andere waarden en normen. Overigens maakt hij geen onderscheid tussen nationale minderheden en etnische minderheidsgroepen, zoals Kymlicka doet. Volgens Musschenga kunnen met groepsrechten praktijken die bedreigend zijn en in strijd zijn met de mores van de betreffende groep geweerd worden.⁶⁹ Het argument van de kwetsbaarheid van de minderheidsgroep kan herleid worden tot de intrinsieke waarde van culturen en de gelijke erkenning daarvan. Een argument gebaseerd op ongelijkheid van kansen, zoals Kymlicka dat benadrukt, gebruikt Musschenga niet. Musschenga's nadruk op de beschermwaardigheid van culturen heeft meer overeenkomsten met Raz' visie op waardenpluralisme. Met Kymlicka deelt hij de keuze van het instrument om kwetsbare culturen te beschermen: toekenning van groepsrechten.

6.4 Grenzen

Het is duidelijk hoe volgens Raz, Kymlicka en Musschenga erkenning van culturele identiteit – al dan niet in de vorm van groepsrechten – met liberale principes te rechtvaardigen is. Een liberale benadering van groepsrechten is echter ook gebonden aan de grenzen van diezelfde liberale moraal. Welke grenzen stellen de drie auteurs aan de erkenning van culturele identiteit? Voor een ordening van argumenten ga ik niet uit van de liberale basisprincipes vrijheid en gelijkheid. Kymlicka maakt weliswaar dit onderscheid als hij de liberale grenzen aan groepsrechten kernachtig samenvat: "In short, a liberal view requires *freedom within* the minority group, and *equality between* the minority and majority groups".⁷⁰ Toch gebruik ik liever een ander onderscheid, eveneens van Kymlicka, dat overigens min of meer daaraan parallel loopt. Het gaat dan om het al eerdergenoemde onderscheid tussen 'internal restrictions' en 'external protections', waarmee hij een indeling maakt in consequenties van groepsrechten voor respectievelijk de groepsleden (intern) en voor buitenstaanders (extern).⁷¹ Met dit onderscheid zal in deze paragraaf onderzocht worden aan welke grenzen groepsrechten gebonden zijn.

⁶⁹ Musschenga, 1992c: 246. Vergelijk Kymlicka's 'external protection'.

⁷⁰ Kymlicka, 1995a: 152.

⁷¹ Bij de betekenis van 'internal restrictions' gaat het om het recht van een groep dat de individuele vrijheid van haar leden beperkt op basis van groepssolidariteit of cultuurzuiverheid ('cultural purity'). Bij 'external protections' gaat het om het recht van een groep om de economische en politieke macht van de omringende samenleving te beperken. Zie Kymlicka, 1995a: 152.

1 *'Internal restrictions'*

Door groepsrechten toe te kennen aan een groep, kunnen in twee richtingen grenzen gesteld worden. In de eerste plaats moet inbreuk van buitenaf geweerd worden, in de tweede plaats is het doel de eigenheid van de groep te bewaren, afwijkend gedrag van de eigen leden moet voorkomen worden. Over deze tweede grens, de beperkingen die de groep oplegt aan haar leden, zal het nu eerst gaan. In hoeverre is dit doel van groepsrechten verenigbaar met de principes van de liberale moraal? Preciezer: aan welke eisen van de liberale moraal moet worden voldaan?

Liberalen zullen altijd – en volgens Kymlicka terecht – de eis van individuele vrijheid binnen minderheidsgroepen stellen.⁷² Dit in tegenstelling tot het 'milletsysteem', een niet-liberaal systeem van groepsrechten ten tijde van het Ottomaanse Rijk.⁷³ De christelijke en joodse millets (zelfbesturende eenheden) mochten hun eigen rechtssysteem toepassen en hun interne zaken regelen, maar van individuele vrijheid van geweten was geen sprake.⁷⁴ Kymlicka houdt vast aan de vrijheid van het individu.⁷⁵ Raz deelt de opvatting van Kymlicka en formuleert dit als 'the right of exit'. Hij verstaat daaronder het recht van ieder individu om de eigen culturele groep te verlaten. Veel gemeenschappen doen er alles aan hun leden tegen te houden om de groep te verlaten, maar in een liberale samenleving zal dit niet mogelijk zijn.⁷⁶ Ook Musschenga stelt de liberale conditie dat individuen niet gedwongen lid van een gemeenschap mogen zijn of in hun cultuur opgesloten mogen worden.⁷⁷ Maar, zegt hij, het omgekeerde geldt ook: als mensen zich uit vrije wil onderwerpen aan groepsregels, is er geen reden om groepsrechten als niet-liberaal te beschouwen. Groepsrechten die de functie van 'internal restriction'

⁷² Kymlicka, 1995a: 153. Sommigen stellen daarom dat groepsrechten terug te voeren zijn tot rechten van individuen op de bescherming van hun cultuur. Zie bijvoorbeeld Galenkamp, 1995: 181: "(...) cultural pluralism within a society will be guaranteed best by sticking to a human rights protection for all individuals, irrespective of their specific, cultural background". Zie ook Habermas, 1994: 107-147. Van der Burg, 1995: 229vv.

⁷³ "For about five centuries, between 1456 and the collapse of the Empire in World War I, three non-Muslim minorities had official recognition as self-governing communities – the Greek Orthodox, The Armenian Orthodox, and the Jews – each of which was further subdivided into various local administrative units, usually based on ethnicity and language. Each millet was headed by the relevant church leader (the Chief Rabbi and the two Orthodox Patriarchs)". Kymlicka, 1995a: 156.

⁷⁴ Kymlicka, 1995a: 156-158. "The milletsystem was, in effect, a federation of theocracies. It was a deeply conservative and patriarchal society, antithetical to the ideals of personal liberty endorsed by liberals from Locke to Kant and Mill". Kymlicka, 1995a: 157.

⁷⁵ Kymlicka, 1995a: 153: "Indeed, restrictive religious freedom, or denying education to girls, violates one of the reasons liberals have for wanting to protect cultural membership – namely, that membership in a culture enables informed choice about how to lead one's life. These internal restrictions cannot be justified or defended within a liberal conception of minority rights".

⁷⁶ Raz, 1993: 139: "Finally, as we will see multiculturalism insists on a right of exit, that is the right of each individual to abandon his cultural group. Many cultures do all they can to stop their members from drifting away, or leaving their communities. On this front again they will find themselves under pressure to change in a liberal multicultural society".

⁷⁷ Musschenga, 1991: 136: "In a liberal society, a majority does not have the right to impose their mores, i.e. their conception of the good, to dissenting individuals. Thus, there lies a limit of group rights".

vervullen, hebben het karakter van een 'power'. De groep krijgt de bevoegdheid om regels vast te stellen waaraan haar leden zich dienen te houden. Volgens de hier besproken auteurs is dat echter ongeoorloofd als dit ten koste gaat van de vrijheid van individuen.

2 *'External protections'*

Hoe zit het nu met de beperkingen die op grond van groepsrechten opgelegd worden aan buitenstaanders, de omringende omgeving? In hoeverre zijn 'external protections' te verenigen met de principes van de liberale politieke moraal? Volgens Kymlicka zijn 'external protections' legitiem, voorzover zij de ongelijkheid tussen groepen corrigeren. Dat wil zeggen dat groepsrechten tot doel moeten hebben achterstelling en kwetsbaarheid van de leden van de desbetreffende minderheidsgroep op te heffen. Ook Musschenga verbindt groepsrechten aan de kwetsbare positie van minderheidsgroepen. Hieruit zijn twee liberale grenzen af te leiden. In de eerste plaats moeten groepsrechten bijdragen aan het opheffen van ongelijkheid tussen minderheids- en meerderheidsgroepen. In de tweede plaats moeten groepsrechten bescherming bieden aan minderheidsgroepen die een kwetsbare positie in de samenleving innemen.

Musschenga noemt nog een ander liberaal principe op grond waarvan liberale grenzen aan groepsrechten gesteld mogen worden: het schade-principe. Groepen hebben de vrijheid om te handelen volgens het collectieve goed van de groep, tenzij het individuen schade berokkent. Het probleem met dit principe is dat niet duidelijk is wat onder schade verstaan moeten worden. Musschenga's antwoord is dat schade toch wordt bepaald door de liberale principes die in een samenleving als fundamenteel beschouwd worden.⁷⁸ Fundamentele liberale principes kunnen niet wijken voor groepsrechten, omdat ze behoren tot het collectieve goed van de liberale politieke gemeenschap. Voorbeelden van het laatstgenoemde goed zijn te vinden in bepaalde individuele rechten, zoals vrijheid van geweten, vrijheid van onderwijs en het non-discriminatie principe. Aan de hand van een casus maakt Musschenga het duidelijker. Voor een liberaal telt het recht van kinderen op lichamelijke integriteit zwaarder dan de belangen van een bepaalde gemeenschap die haar eigen opvoedingscultuur wil handhaven.⁷⁹ De hardhandige strafmethode van een Marokkaanse vader is binnen liberale gemeenschap onaanvaardbaar. Ook al gaat hij volgens de moraal van zijn eigen cultuur niet over de schreef, vanuit de heersende liberale moraal waarin de lichamelijke integriteit van het kind als een collectief goed wordt beschouwd, is zijn handelwijze niet geoorloofd. Musschenga is overtuigd van deze opvatting, maar heeft tegelijkertijd als relativistische liberaal moeite deze eis te stellen. Groepsrechten worden dus begrensd door de 'collective goods' van de omringende liberale politieke gemeenschap. Lokale gemeenschappen dienen zijns inziens de ruimte te

⁷⁸ Musschenga, 1993: 322v. Voor een definitie van schade, zie Feinberg 1984: 31-36. Onder schade verstaat hij 'setbacks to interest' (tegenwerking van belangen), nader omschreven als: "Only setbacks of interests that are wrongs, and wrongs that are setbacks to interests, are to count as harms in the appropriate sense". Feinberg 1984: 36.

⁷⁹ Musschenga, 1993: 322; Musschenga, 1996: 114.

krijgen om hun culturele identiteit te beschermen, tenzij grenzen overschreden worden. In Nederland worden die grenzen bepaald door een westerse cultuur en een liberale politieke moraal.⁸⁰

Raz verbindt erkenning van culturele identiteit aan de liberale waarden van tolerantie en respect. Hij bedoelt daarmee dat leden van de verschillende groepen ervan doordrongen moeten zijn dat er verschillende culturen binnen hun samenleving zijn en dat zij dat zullen moeten respecteren. Maar ook betekent het een oproep aan alle constituerende gemeenschappen elkaar te tolereren. Intolerante culturen of culturen met een onacceptabele vorm van tolerantie zullen onder druk gezet worden om zich aan te passen aan de multiculturele samenleving.⁸¹ Raz wijst behalve op de spanning die tussen gemeenschap en individu kunnen ontstaan, ook op spanningen die tussen gemeenschappen in dezelfde samenleving onderling kunnen ontstaan. Raz is tamelijk stellig in zijn liberale visie. Hij stelt de eis van tolerantie aan alle culturen die zich in een liberale multiculturele samenleving bevinden. Ook intolerante culturen zullen daartoe aangezet moeten worden. Daarnaast staat of valt de verdedigbaarheid van 'liberal multiculturalism' met het recht op uittreden ('right of exit'). In sommige landen zullen gevestigde culturen hun vitaliteit verliezen en opgeslokt worden door anderen. Raz ziet assimilatie niet als een probleem.⁸² Hij stelt dat 'liberal multiculturalism' een verscheidenheid aan culturen respecteert en weigert culturen te beoordelen naar hun eigen maatstaven. Culturen moeten beoordeeld worden naar liberale maatstaven, ook al zullen bijvoorbeeld religieuze culturen zichzelf in theologische termen rechtvaardigen.⁸³

Tolerantie is ook voor Kymlicka een belangrijke liberale maatstaf. Hij wijdt in *Multicultural Citizenship* (1995) een heel hoofdstuk aan dit thema.⁸⁴ In dit verband noemt hij de twee door mij al eerder geciteerde liberale grenzen die aan minderhedenrechten gesteld worden: een liberale visie vereist vrijheid binnen de minderheidsgroep en gelijkheid tussen de minderheids- en meerderheidsgroepen.⁸⁵ Kymlicka vraagt zich af of het niet fundamenteel intolerant is om een nationale minderheid of religieuze secte te dwingen hun gemeenschap in overeenstemming met liberale principes te brengen. Aangezien er zowel binnen als buiten het liberalisme verschillende opvattingen zijn over tolerantie, vindt Kymlicka het van belang duidelijk te maken wat onder liberale

⁸⁰ Musschenga, 1996: 114v.

⁸¹ Raz, 1993: 139: "(...) multiculturalism calls on all the constituent communities in a society to tolerate each other. Some of these communities have a culture which is itself intolerant, or whose toleration of others is inadequate. Such cultures will face a great pressure for change in multicultural society". Zie ook Raz, 1986: 423v.

⁸² "The dying of cultures is as much part of normal life as the birth of new ones". Raz, 1993: 139.

⁸³ Raz, 1993: 140: "(...) multiculturalism urges respect for cultures which are not themselves liberal cultures – very few are. As we shall see it does so while imposing liberal protection of individual freedom on those cultures. This in itself brings it into conflict with the cultures it urges governments to respect. The conflict is inevitable because liberal multiculturalism recognises and respects those cultures because and to the extent that they serve true values".

⁸⁴ Kymlicka, 1995a, chapter 8, 152-172.

⁸⁵ Kymlicka, 1995a: 152: "In short, a liberal view requires *freedom within* the minority group, and *equality between* the minority and majority groups".

tolerantie verstaan moet worden.⁸⁶ Liberalen vatten tolerantie op als individuele vrijheid van geweten. Wat kenmerkend is voor liberale tolerantie is de betrokkenheid op autonomie – de idee dat individuen vrij moeten zijn in de beoordeling en het herzien van hun existentiële doelen.⁸⁷ Kymlicka wijst er verder op dat bij grenzen aan niet-liberale minderheidsgroepen er twee vragen onderscheiden worden, die vaak met elkaar verward worden. De eerste vraag die gesteld moet worden is welk soort minderhedenclaims consistent is met liberale principes. Deze vraag karakteriseert hij als “*identifying a defensible liberal theory of tolerance*”. In tweede instantie moet de vraag gesteld worden of liberalen hun visies aan gemeenschappen die de liberale principes niet accepteren mogen opleggen. Deze vraag typeert hij als “*imposing that liberal theory*”.

Wat de eerste vraag betreft, is inmiddels wel duidelijk geworden dat volgens Kymlicka de meest verdedigbare liberale theorie gebaseerd moet zijn op de waarde van autonomie. Daarom is elke vorm van groepsrecht die de burgerrechten van individuen beperkt inconsistent met de liberale principes van vrijheid en gelijkheid. Maar – en dat heeft betrekking op de tweede vraag – dat betekent nog niet dat liberalen “(...) can impose those principles on groups that do not share them. There are a number of further steps that are required before we can answer the question of imposing liberalism”.⁸⁸ Het constateren dat minderheidsgroepen niet voldoen aan de liberale grenzen, betekent volgens Kymlicka nog niet dat de liberale moraal moet worden opgelegd. Voor zijn argumentatie gaat hij uit van een analogie met andere staten (‘foreign states’). Vergeleken met de koloniale periode zijn de liberalen van nu terughoudender geworden in het opleggen van liberale principes aan andere staten. Dezelfde terughoudendheid past, volgens Kymlicka, ook tegenover nationale minderheden.⁸⁹ Want vreemde staten en nationale minderheden hebben met elkaar gemeen dat ze politieke gemeenschappen (willen) zijn met een claim op zelfbeschikkingsrecht. Hoe lost Kymlicka nu het probleem van de niet-liberale minderheden op? Hij stelt dat de meest zekere basis is overeenstemming te zoeken op fundamentele principes. Lukt dat niet, dan zal er een *modus vivendi* gevonden moeten worden.⁹⁰ Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat nationale minderheden uitgezonderd worden van een (federale) grondwet. Liberalen zullen dat binnen bepaalde grenzen hebben te accepteren, ook al hoeven ze hun eigen visie niet achterwege te laten. Het aanmoedigen van liberale hervormingen is geen

⁸⁶ Kymlicka verwijst hierbij naar het milletsysteem als misschien wel de meest ontwikkelde niet-liberale vorm van religieuze tolerantie. Chandran Kukathas is een liberale auteur die tolerantie belangrijker vindt dan autonomie. Kymlicka, 1995a: 155vv.

⁸⁷ Kymlicka baseert zijn tolerantiebegrif op Mendus, 1989: 57.

⁸⁸ Kymlicka, 1995a: 165.

⁸⁹ Zie Kymlicka, 1995a: 167: “Both foreign states and national minorities form distinct political communities, with their own claims to self-government. Attempts to impose liberal principles by force are often perceived, in both cases, as a form of aggression or paternalistic colonialism. (...) In the end, liberal institutions can only really work if liberal beliefs have been internalized by the members of the selfgoverning society, be it an independent country or national minority”.

⁹⁰ Overigens bedoelt Kymlicka met de term ‘modus vivendi’ niet wat Rawls er onder verstaat (zie par. 4.2), maar hij gebruikt de term in de gewone betekenis van het woord: een oplossing zoeken waar alle betrokkenen mee kunnen leven.

bezwaar.⁹¹ Het is echter ook weer niet zo dat interventie, overheidsinmenging, in geen enkel geval gerechtvaardigd is. Interventie is gerechtvaardigd als mensenrechten systematisch worden geschonden (slavernij, genocide, massamarteling). Het exacte punt wanneer interventie in interne zaken van minderheidsgroepen is toegestaan, blijft volgens Kymlicka onduidelijk. Interventie hangt van de afweging van verschillende factoren af.⁹² Kymlicka noemt het voorbeeld van het schenden van de vrijheid van geweten in een indianenstam. Voordat de afweging of overheidsinterventie gerechtvaardigd is, maakt het bijvoorbeeld uit of het om een indianenstam gaat met een tirannieke dictator die niet in eigen kring gesteund wordt en verhindert dat leden de stam verlaten, of dat het gaat om een indianenstam met een breed draagvlak, waar dissidenten de groep mogen verlaten. Kymlicka, zo concludeer ik, stelt zich behoedzaam op bij zijn grensbepaling. Hij wil het per geval bekijken en niet zonder meer aan nationale minderheden de liberale eisen opleggen, maar in sommige gevallen toch weer wel.

In het geval van immigrantengroepen ('polyethnic groups') is Kymlicka's standpunt stilliger. Als algemene regel gaat hij ervan uit dat immigranten vrijwillig hun oorspronkelijke 'societal culture' hebben verlaten en daarmee hebben ze van hun recht op toegang tot de eigen cultuur afstand gedaan. Van de immigranten mag verlangd worden dat ze integreren in de nieuwe samenleving en dat zij zich houden aan de liberale principes. Tenminste, als de immigranten van tevoren op de hoogte waren van het liberale karakter van die samenleving en hun komst een vrijwillige keuze was.⁹³ Kymlicka vindt dat individuen het recht hebben om te leven en werken in de eigen cultuur, maar dat recht is bij hem gebonden aan de 'societal culture' waar men van oorsprong vandaan komt. Dat immigrantengroepen geen 'societal culture' kunnen claimen en nationale minderheden wel, is de prijs van de eigen keuze de oorspronkelijke 'societal culture' te verlaten. Dit roept de vraag op wat de gevolgen hiervan zijn voor de kinderen, die dus min of meer de dupe zijn van de keuze van hun ouders. Kymlicka verwacht die vraag en zegt in een noot dat als immigranten niet de mogelijkheid geboden wordt "to re-create their

⁹¹ Kymlicka, 1995a: 168: "Liberals in the majority group have to learn to live with this, just as they must live with illiberal laws in other countries. This does not mean that liberals should stand by and do nothing. A national minority which rules in an illiberal way acts unjustly. Liberals have a right, and a responsibility, to speak out against such injustice". Zie ook: Kymlicka, 1995a: 94v: "(...) liberals should not prevent illiberal nations from maintaining their societal culture, but should promote the liberalization of these cultures".

⁹² Kymlicka, 1995a: 169v: "The exact point at which intervention in the internal affairs of a national minority is warranted, is unclear, just as it is in the international context. I think a number of factors are potentially relevant here, including the severity of rights violations within the minority community, the degree of consensus within the community on the legitimacy of restricting individual rights, the ability of dissenting group members to leave the community if they so desire, and the existence of historical agreements with the national minority".

⁹³ Kymlicka, 1995a: 96: "The expectation of integration is not unjust, I believe, so long as immigrants had the option to stay in their original culture". Kymlicka, 1995a: 170: "Cases involving newly arriving immigrant groups are very different. In these cases, it is more legitimate to compel respect for liberal principles (...). I do not think it is wrong for liberal states to insist that immigration entails accepting the legitimacy of state enforcement of liberal principles, so long as immigrants know this in advance, and none the less voluntarily choose to come".

old culture” – en die mogelijkheid doet zich soms voor, ook al is het geen recht dat geclaimd kan worden – dan is het de taak van de overheid ervoor te zorgen dat de kinderen van immigranten zich thuis voelen in de ‘mainstream culture’.⁹⁴ Overigens is het niet zo dat etnische groepen geen claims zouden mogen hebben om hun eigen cultuur tot uiting te brengen. Als vrijwillige immigranten niet wordt toegestaan ‘to re-create their old culture’, dan zullen ze toch de garantie moeten krijgen dat de dominante cultuur zich open stelt voor immigranten en hun uitingen van culturele eigenheid. Integratie vraagt aanpassing in twee richtingen: aanpassing van de dominante cultuur aan die van de immigranten en andersom.⁹⁵

Ingewikkelder ligt het zijns inziens bij langverblijvende etnische, immigrantengroepen, zoals de Amish en de Mennonieten, die aan het begin van deze eeuw naar de Verenigde Staten en Canada emigreerden, evenals het geval is met de chassidische joden in New York. Om verschillende redenen werd voor hen destijds een uitzondering gemaakt op de eis van integratie en mochten ze bepaalde interne restricties handhaven.⁹⁶ Dat zij in het verleden uitgezonderd werden van algemene regels, wordt nu misschien betreurd, maar is niet meer gemakkelijk terug te draaien. Als deze groepen destijds deze garanties niet hadden gekregen, waren ze wel vertrokken naar een ander land. Kymlicka weet niet hoeveel (moreel) gewicht aan historische argumenten gegeven moet worden, maar het lijkt hem dat deze groepen een sterkere claim hebben om interne restricties te handhaven, dan nieuw ingekomen immigranten.⁹⁷ Kymlicka’s conclusie is dat liberalen niet zomaar het recht hebben hun visie aan nationale minderheidsgroepen op te leggen, maar zij hebben wel het recht, zelfs de verantwoordelijkheid vast te stellen wat hun visie inhoudt.⁹⁸ Met nationale minderheden zal door dialoog overeenstemming gezocht moeten worden. Kymlicka benadrukt dit punt door te wijzen op de betrekkelijkheid van liberale samenlevingen; bijna alle liberale culturen hebben ook niet-liberale trekken. Het spreken van liberale en niet-liberale samenlevingen is daarom eigenlijk een te grove onderscheiding. Andersom geldt dat

⁹⁴ Kymlicka, 1995a: 96, noot 19.

⁹⁵ Kymlicka, 1995a: 96v: “Enabling integration requires, in the first place, strong efforts at fighting prejudice and discrimination. (...) modification of the institutions of the dominant culture in the form of group-specific polyethnic rights, such as the right of Jews and Muslims to exemptions from Sunday closing legislation, or the of Sikhs to exemptions from motorcycle helmet laws. Without these exemptions, certain groups would be disadvantaged (often unintentionally) in the mainstream”.

⁹⁶ Kymlicka, 1995a: 170. Als voorbeeld kunnen ook de Amish genoemd worden die het recht bevochten hebben hun kinderen voor hun zestiende jaar van school te mogen halen om zo te voorkomen dat de kinderen te veel beïnvloed zouden worden door de buitenwereld. Zie *Wisconsin vs. Yoder*, 1972.

⁹⁷ Deze kwestie is mijns inziens vergelijkbaar met de positie van orthodox-christelijke groepen in Nederland die hun kinderen niet hoeven te laten vaccineren of joden die hun zonen mogen laten besnijden. Zij verblijven hier al (enkele) eeuwen en hebben bepaalde vrijheden verworven. Hun positie is anders dan die van de nieuw ingekomen immigranten en vluchtelingen. Struijs, 1995: 225-243.

⁹⁸ Kymlicka, 1995a: 171: “Liberals have no automatic right to impose their views on non-liberal national minorities. But they do have the right, and indeed the responsibility, to identify what those views actually are”. Zie ook Kymlicka, 1989b: 170: “Finding a way to liberalize a cultural community without destroying it is a task that liberals face in every country, once we recognize the importance of a secure cultural context of choice”.

minderheidsgroepen in de praktijk liberaler kunnen zijn dan zij zich voordoen in hun opstelling naar de omringende samenleving. Kortom, Kymlicka lijkt hiermee te willen zeggen dat de scheidslijnen tussen wat liberaal en niet-liberaal is, minder scherp te trekken zijn en daarom ook niet al te rigide opgelegd moeten worden.

Tolerantie is een van de liberale basisprincipes die niet overschreden mogen worden. Kymlicka gebruikt het principe van tolerantie op vrijwel dezelfde manier als Musschenga doet met het schadeprincipe. Tolerantie is namelijk gerelateerd aan gehoorzaamheid aan de fundamentele principes van de liberale moraal. Intolerantie is dus schade; de fundamentele liberale principes worden geschonden. Evenals in Musschenga's opvatting het schadebegrip kan schuiven, omdat het afhankelijk is van een actuele overeenstemming (compromis) over de fundamentele principes van de liberale moraal, zo geldt dat ook voor tolerantie in Kymlicka's visie. Musschenga typeert de liberale moraal als een moraal van het compromis. Liberalen zullen om in rust en vrede hun eigen leven te bepalen steeds bereid moeten zijn compromissen te sluiten. Deze bereidheid tot compromissen is terug te voeren tot waarden en principes als tolerantie en respect voor andersdenkenden, gelijkheid, rechtvaardigheid en 'fairness' in procedures. Als nu niet-liberale nieuwingekeken minderheden hun inbreng willen hebben in de (nieuwe) liberale samenleving dan zullen ze zich eerst de moraal van het compromis eigen moeten maken. Ook Kymlicka laat zien dat het bij de liberale moraal ook gaat om overeenstemming zoeken: de scheidslijnen tussen liberaal en niet meer liberaal zijn niet scherp te trekken.

Ik vat de resultaten samen. 'External protections', de beperkingen die op grond van groepsrechten aan de omringende samenleving worden opgelegd, hebben het karakter van een 'claimright'. De claim omvat het recht van de groep om zonder bemoeienis van buitenaf eigen regels te hanteren. Deze claim van de 'external protections' van groepsrechten is volgens de hier besproken auteurs aan de volgende liberale voorwaarden gebonden:

- Groepsrechten moeten bijdragen aan het opheffen van ongelijkheid tussen minderheids- en meerderheidsgroepen in de samenleving.
- Groepsrechten moeten bescherming bieden aan minderheidsgroepen die een kwetsbare positie in de samenleving innemen.

Daarbij gelden de volgende grenzen:

- Fundamenteel geachte liberale principes mogen niet geschonden worden: schadeprincipe.
- Fundamenteel geachte liberale principes, waarvan individuele autonomie de belangrijkste is, mogen niet geschonden worden: tolerantieprincipe.

Als het gaat om de liberale grenzen aan groepsrechten, dan blijkt de liberale politieke moraal te functioneren als een soort mal. Een mal die overigens van vorm kan veranderen, vanwege het historisch contingente karakter van de liberale politieke moraal. Passen nationale (Kymlicka) of lokale (Musschenga) minderheidsgroepen met hun 'collective goods' niet in de mal, dan betekent dat voor Kymlicka nog niet dat ze er per definitie ingeperst moeten worden. Kymlicka heeft er moeite mee om de liberale politieke moraal op te leggen en maakt dat duidelijk met zijn onderscheid tussen 'identifying' en 'imposing liberalism'. Als het nationale minderheden betreft, stelt Kymlicka

zich behoedzaam op. Aan etnische groepen stelt hij met veel minder moeite de eis zich te conformeren aan de liberale moraal. Het is de vraag of Kymlicka met zijn onderscheid niet de spanning uit de vraag haalt, die er onvermijdelijk in zit. Liberalen zullen dwang zo lang mogelijk uit moeten stellen, maar er valt uiteindelijk niet aan te ontkomen. Raz en Musschenga zijn in hun standpunten duidelijker, hoewel Musschenga – evenals Kymlicka – als relativistische liberaal moeite heeft de liberale moraal op te leggen. Raz is het meest stellig en expliciet. Hij vindt dat liberalen andere culturen moeten beoordelen naar liberale maatstaven. Raz' standpunt vertoont geen spoor van relativisme, integendeel, de liberale moraal stelt grenzen aan iedere andere moraal. Musschenga en Kymlicka zijn gevoeliger voor de kwetsbaarheid van sommige minderheidsgroepen en vinden dit, weliswaar ieder om verschillende redenen, een aanleiding voor toekenning van groepsrechten.

6.5 Culturele verscheidenheid en sociale eenheid

Groepsrechten hebben het doel verschillen in culturele eigenheid te erkennen. Maar vormen ze tegelijkertijd niet een gevaar voor de sociale eenheid in de samenleving? Leidt erkenning van groepsrechten niet tot verbodskeling van de samenleving? Het gaat hier niet zozeer om de vraag of groepsrechten te verenigen zijn met de principes van de liberale moraal, maar naar de goede of slechte gevolgen van toekenning van groepsrechten voor de samenleving als geheel. Een vraag waar vooral Kymlicka en Raz op ingaan. Een liberale multiculturele samenleving veronderstelt burgerlijke solidariteit, zonder dat zou de politieke samenleving in elkaar storten, desintegreren, is de stelling van Raz en Kymlicka.

Raz vindt het argument dat 'liberal multiculturalism' de sociale solidariteit kan ondermijnen, een sterk argument.⁹⁹ Zijn standpunt is dan ook dat burgerlijke solidariteit essentieel is voor een politieke samenleving, maar dat multiculturalisme een 'common culture' niet in de weg hoeft te staan. Multiculturalisme vereist juist het bestaan van een gemeenschappelijke cultuur ('common culture'), waarin verschillende culturen zijn ingebed en die verschillende elementen zal moeten bevatten.

In de eerste plaats vereist samenleven tolerantie en respect voor elkaar. Via opvoeding zal dit vooral ook aan jongeren duidelijk gemaakt moeten worden. Alle jongeren zullen onderwezen moeten worden in de eigen cultuur, maar ook zal hen tolerantie en respect voor andere tradities bijgebracht moeten worden, evenals kennis van de geschiedenis en tradities van culturele gemeenschappen in hun land. Raz' eerste bestanddeel van een 'common culture' is dus een oproep bepaalde waarden, zoals solidariteit, tolerantie en respect, in acht te nemen. Dit is een politieke moraal die dient als cement van de samenleving.

In de tweede plaats moeten alle gemeenschappen ook een economische samenleving delen en hebben ze dus dezelfde vaardigheden en kennis nodig om daaraan te kunnen deelnemen.

⁹⁹ Raz, 1993: 145v.

En ten derde delen ze de politieke samenleving. Alle gemeenschappen zullen gelijk toegang moeten hebben tot de politieke middelen en machtsposities. Daarvoor zijn gedragscodes en gemeenschappelijke politieke taal nodig om in de politieke competitie mee te doen maar ook om de eigen groep en individuele belangen te beschermen. De overgang van een pluralistische naar een multiculturele samenleving zal een toets zijn voor de bestaande solidariteitsbanden. Desintegratie en nationalisme kunnen het gevolg zijn. Dat is volgens Raz principieel geen bezwaar, maar het vraagt wel zorgvuldigheid bij de implementatie van het multiculturele beleid.

De oorzaak voor het gebrek aan sociale eenheid in de samenleving moet, volgens Kymlicka, gezocht worden in een gebrek aan onderlinge solidariteit tussen de verschillende nationale groepen.¹⁰⁰ Kymlicka's reactie op het bezwaar dat groepsspecifieke rechten gedeeld burgerschap kunnen ondermijnen, is dat minderhedenrechten niet alleen in overeenstemming moeten zijn met het principe van vrijheid en rechtvaardigheid ('identifying liberal principles'), maar ook met de lange-termijneisen van een stabiele, liberale democratie en een gemeenschappelijke burgeridentiteit ('shared identity').¹⁰¹ Voor Kymlicka is dat gedifferentieerd burgerschap. In de praktijk zal dit gedifferentieerde burgerschap in iedere democratie weer op andere wijze gedefinieerd worden in groepsspecifieke, polyetnische, representatie- of zelfbeschikkingsrechten. Polyetnische rechten en representatierechten zullen geen bedreiging vormen voor de sociale eenheid in de samenleving, omdat ze met hun claim van erkenning van hun verschillen en de aanpassing daaraan gericht zijn op 'inclusion' of integratie in de samenleving als geheel. Anders ligt het met zelfbeschikkingsrechten. De claim van deze rechten is uitdagender tegenover het burgerschap, omdat het niet om tijdelijke maatregelen gaat en het doel niet is om onvoorwaardelijk te worden opgenomen in de ruimere politieke gemeenschap.¹⁰²

Hoe kan nu de eenheid binnen een multinationale staat gegarandeerd worden? Hoe wordt de 'shared identity' in stand gehouden of bevorderd, volgens Kymlicka? Van belang is dat verschillende groepen de politieke context als de hunne ervaren, als een context die ook van belang is voor hun eigen identiteit. Wat dit betreft kan volgens Kymlicka de theorie van 'deep diversity' van Taylor van belang zijn: niet alleen is respect voor de diversiteit van verschillende culturele groepen noodzakelijk, maar ook de acceptatie dat er een diversiteit is aan manieren waarop leden van die groepen behoren tot de omvattende politieke gemeenschap.¹⁰³ Kymlicka's conclusie is dat groepsrechten in hun meest uitgesproken vorm, zoals zelfbeschikkingsrechten van nationale minderheidsgroepen, een gevaar kunnen zijn voor de stabiliteit van de samenleving, maar dat het ontkennen ervan ook destabiliserend kan werken, omdat het weerstand en verlangen tot afscheiding oproept. Rechten van minderheidsgroepen en sociale eenheid hoeven elkaar niet uit te sluiten, het vraagt echter wel een zorgvuldig afgewogen beleid.

¹⁰⁰ Kymlicka, 1996: 103.

¹⁰¹ Kymlicka, 1995a: 173-192.

¹⁰² Kymlicka, 1996: 120: "While immigrants rarely pose a threat to political stability, national minorities are very different. When immigrants demand special political recognition, they generally take the authority of the larger political community for granted".

¹⁰³ Zie Kymlicka, 1995a: 189v; Kymlicka, 1996: 131v. Taylor, 1991: 53-76; Taylor, 1992.

Het is opmerkelijk dat Kymlicka nu komt met een begrip als 'shared identity'. Hiermee lijkt hij zich toch meer te scharen bij de communitaristen en hun idee van 'common good'. Dat is anders dan op grond van zijn theorie te verwachten zou zijn. Ook doet de idee van 'shared identity' denken aan Musschenga's spreken over de 'collective goods' van de liberale politieke gemeenschap. Wat Kymlicka precies bedoelt met 'shared identity' wordt niet duidelijk en zou mijns inziens meer uitgewerkt moeten worden. Wel wordt uit wat Raz en Kymlicka naar voren brengen duidelijk dat erkenning van culturele identiteit enerzijds – al dan niet in de vorm van groepsrechten – en de sociale eenheid in de samenleving anderzijds elkaar niet hoeven uit te sluiten. Om de sociale eenheid van de samenleving te waarborgen is een zorgvuldig beleid nodig dat gebaseerd is op groepssolidariteit, tolerantie en respect. Voor de stabiliteit en de sociale eenheid in een pluralistische samenleving is meer nodig dan enkel het onderschrijven van de fundamentele liberale principes van rechtvaardigheid.

6.6 Conclusie

In hoeverre is een theorie van groepsrechten een geschikte mogelijkheid om meer recht te doen aan de erkenning van culturele identiteit? Dat was de vraag die ik aan het begin van dit hoofdstuk centraal stelde en onderzocht heb bij de liberale auteurs, Raz, Musschenga en Kymlicka. Ik zal deze vraag in drie delen beantwoorden. Allereerst de vraag of het toekennen van groepsrechten binnen een liberale moraal te rechtvaardigen is. Dan volgt de vraag of een liberale theorie van groepsrechten een geschikte mogelijkheid is om meer recht te doen aan de erkenning van culturele identiteit. En ten slotte, de vraag of toekenning van groepsrechten in de Nederlandse multiculturele samenleving een reële optie is.

Een groepsrecht is een recht op een collectief goed, dat toegekend kan worden aan een groep. De structuur van een groepsrecht bestaat uit: (1) een collectief subject (groep); (2) een recht op een collectief goed; (3) een aangesprokene van wie een plicht wordt verwacht. Toekenning van groepsrechten betekent dat het om twee typen van recht kan gaan. Groepsrechten die de functie van 'external protections' vervullen hebben het karakter van een 'claimright'. Groepsrechten die behalve een 'claimright' ook de functie van een 'internal restriction' vervullen hebben het karakter van een 'power'. Kenmerkend voor groepsrechten is verder dat ze niet te reduceren zijn tot individuele rechten, maar dat ze wel in het belang zijn van individuen.

De drie auteurs hebben overtuigend aangetoond dat een theorie van groepsrechten binnen een liberale moraal te rechtvaardigen is, als voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden. De belangrijkste liberale voorwaarde is dat groepsrechten de vrijheid of autonomie van het individu niet mogen schaden. Dat betekent bijvoorbeeld dat individuen niet opgesloten mogen worden in hun eigen etnisch-culturele groep, maar het recht hebben die te verlaten ('right of exit'). De auteurs tonen ieder op eigen wijze aan dat het behoren tot een bepaalde cultuur ('cultural membership') constitutief is voor de identiteit van individuen. Bescherming van de culturele eigenheid van de groep – al dan niet in de vorm van groepsrechten – is dus van belang voor de persoonlijke

identiteit en het welzijn van individuen. Groepsrechten dienen verder bij te dragen aan het opheffen van ongelijkheid tussen minderheids- en meerderheidsgroepen in de samenleving (Kymlicka, Raz) en bescherming te bieden aan minderheidsgroepen die een kwetsbare positie in de samenleving innemen (Musschenga, Kymlicka). Toekenning van groepsrechten wordt begrensd door het schadeprincipe (Musschenga) en het tolerantieprincipe (Kymlicka, Raz, Musschenga).

Is een liberale theorie van groepsrechten een geschikte mogelijkheid om meer recht te doen aan de erkenning van culturele identiteit? Volgens Kymlicka en Musschenga is dat het geval, Raz ziet af van een groepsrechten-theorie. Ik deel hun mening met enig voorbehoud en licht dat straks nader toe. Gangbare liberale politieke theorieën laten het belang van 'cultural membership' buiten beschouwing en schieten hierin tekort. De auteurs verdedigen de opvatting dat het behoren tot een culturele gemeenschap van belang is voor de identiteit van individuen, omdat het hun 'context of choice' is en daarom verdient 'cultural membership' een plaats in een liberale politieke theorie. Over de manier waarop dat moet gebeuren verschillen de auteurs van mening. Raz kiest voor een andere theorie dan Kymlicka en Musschenga. De laatsten zien in toekenning van groepsrechten een instrument om de 'cultural membership' van kwetsbare (minderheids)groepen te beschermen door inbreuk van buitenaf te weren en de eigen groepsleden aan regels te binden. Groepsrechten zijn bedoeld als compensatie en correctie op de tekortkomingen van de gangbare liberale moraal.

Raz kiest voor een andere benadering. 'Cultural membership' heeft ook in zijn liberale politieke theorie, 'liberal multiculturalism', een centrale plaats. Erkenning van culturele eigenheid ('cultural membership') wordt in Raz' theorie gegarandeerd door de bevordering van een 'common culture', een burgerlijke cultuur, met waarden als wederzijds respect, tolerantie en burgerlijke solidariteit. Bij de theorie van Raz kan de vraag gesteld worden of de ruimte voor erkenning van culturele identiteit niet te veel afhankelijk is van de heersende 'common culture' in een samenleving. Aangezien Raz in zijn theorie aan cultureel kwetsbare groepen geen extra bescherming biedt, zullen deze groepen de kans lopen hun waardevolle cultuur te verliezen, terwijl cultureel sterke groepen zullen overleven. Hoewel er veel te zeggen is voor het ideaal dat Raz in zijn theorie nastreeft, zal het in de praktijk een lange weg zijn om dit doel te bereiken.

In hoeverre slaagt Kymlicka in zijn poging een liberale theorie van minderhedenrechten te ontwikkelen? De kwetsbaarheid en de ongelijke positie van minderheden zijn de aanleiding voor Kymlicka's theorie. Hij maakt daarbij onderscheid in het doel van rechten van nationale minderheidsgroepen en het doel van rechten voor etnische (immigranten)groepen. Het komt erop neer dat nationale minderheidsgroepen, op grond van historische en territoriale argumenten, het recht hebben zich af te zonderen van de omringende samenleving (segregatie) en dat etnische groepen moeten integreren in de samenleving omdat ze als immigrant hun oorspronkelijke cultuur verlaten hebben. Dit onderscheid van Kymlicka lijkt me aanvechtbaar. Het is te star en te grofmazig. Kymlicka spreekt weliswaar vanuit de Amerikaanse en Canadese samenleving en heeft daarbij oorspronkelijke bevolkingsgroepen, zoals de Indianen, op het oog. Maar gaat hij er niet te snel vanuit dat alle, en alleen

nationale minderheidsgroepen, zelfbeschikkingsrechten claimen en etnische groepen nooit? Hij geeft toe dat er een groot grijs tussengebied is van voorbeelden, waarbij dit onderscheid niet opgaat. Verder lijkt me een onderscheid maken op grond van historische en territoriale argumenten in moreel opzicht betwistbaar. Er zijn nationale minderheden die een zwervend bestaan leiden en nooit een vaste verblijfplaats hebben gehad. Waarom zou het recht op bescherming van hun culturele eigenheid bij deze nationale groepen minder reikwijdte hebben dan in het geval er wel een 'oorspronkelijk' gebied aan te wijzen valt? Als er een onderscheid gemaakt moet worden in groepsrechten, dan zal het gaan om groepsrechten die meer en minder reikwijdte hebben, waarbij het recht op toegang tot de eigen cultuur verbonden moet worden met het individuele en collectieve welzijn van mensen.

Een ander punt in Kymlicka's theorie dat ik hier wil noemen, is zijn voorzichtige positie tegenover de zogenaamde niet-liberale nationale minderheden en het onderscheid dat hij daarbij maakt tussen 'identifying' en 'imposing liberalism'. Is dit onderscheid wel zo zinnig? Uiteraard hebben liberalen moeite om liberale eisen op te leggen aan niet-liberale minderheden. Er zijn echter grenzen aan een liberale politieke moraal en dat maakt dat dit interne conflict tussen principes niet te vermijden is. Kymlicka haalt met zijn onderscheid de spanning van de kwestie af zonder het probleem ermee op te lossen. Kymlicka lijkt mij een balans te zoeken tussen twee gedachten en blijft daarom te voorzichtig: enerzijds wil hij niet-liberale minderheidsgroepen liberaal hervormen, anderzijds meent hij dat de liberale moraal niet aan hen mag worden opgelegd. Het lijkt mij terecht dat liberalen vanwege het respect voor zelfbeschikking en een verscheidenheid aan opvattingen door een actief beleid (aanmoedigingsbeleid) proberen hervormingen door te voeren. Lukt het echter niet langs deze geleidelijke weg, dan is niet te voorkomen dat de fundamentele liberale principes bepalend zijn. Dat de liberale moraal hiermee met zichzelf in conflict komt, is niet te voorkomen.

Musschenga heeft een ruim begrip van groepsrechten. De groepen die hij op het oog heeft, zijn groepen in de Nederlandse samenleving met een collectieve identiteit, zoals een gemeenschappelijk godsdienst, een taal, een cultuur, een gebied of een combinatie daarvan. Toch blijven bij de uitwerking van zijn theorie de voorbeelden beperkt. Het wordt niet duidelijk in hoeverre er verschillen zijn in de reikwijdte van groepsrechten en wat de consequenties daarvan zijn voor anderen, niet-groepsleden, in de samenleving. Musschenga brengt de kwetsbaarheid van groepen naar voren als reden om groepsrechten toe te kennen. Kwetsbaarheid hoeft zijns inziens niet te wijzen op een ongelijke positie. Dat roept bij mij de vraag op of er bij toekenning van groepsrechten niet altijd sprake moet zijn van een bepaalde vorm van ongelijkheid, die gecompenseerd moet worden. Kwetsbaarheid zou mijns inziens wel als een vorm van ongelijkheid opgevat kunnen worden en daarom als groepsrecht te verdedigen zijn. Hoe moet anders het onderscheid tussen groepsleden en niet-groepsleden dat bij toekenning van groepsrechten wordt gemaakt gelegitimeerd worden?

Hoewel de auteurs overtuigend aangetoond hebben dat groepsrechten te rechtvaardigen zijn binnen een liberale moraal, geeft geen van de theorieën mij een geheel en al bevredigend antwoord op de vraag of groepsrechten het beste instrument zijn om het uiting geven aan de eigen identiteit zo goed

mogelijk te waarborgen. Aan elke theorie kleven wel bezwaren. Voor de beantwoording van de laatste vraag ga ik ervan uit dat de groepsrechten-theorieën van Kymlicka en Musschenga het verst komen in de erkenning van eigen identiteit van minderheidsgroepen. In hoeverre zijn deze theorieën ook bruikbaar om aan etnische minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving ruimte te bieden hun leven in te richten in overeenstemming met opvattingen en praktijken van hun cultuur?

Kymlicka's benadering van rechten voor minderheden blijkt niet goed aan te sluiten bij de Nederlandse samenleving. De Friezen hebben, als nationale minderheid, wel specifieke rechten, bijvoorbeeld op het gebied van eigen taal, maar vergeleken met Kymlicka's nationale minderheden strekken hun claims minder ver. Wat etnische minderheidsgroepen in Nederland betreft – en dan beperk ik me tot de arbeidsmigranten – is een belangrijk verschil dat de meeste immigranten hier niet kwamen met het doel van immigratie. Hun verblijf zou tijdelijk zijn. Het verlaten van de oorspronkelijke cultuur was dus geen bewuste keuze en bekendheid met de heersende moraal in het ontvangende land kon niet worden verwacht. De argumenten waarop Kymlicka de eis van integratie aan deze groepen stelt, zijn dan ook niet van toepassing. Voor de claims van Kymlicka's 'polyethnic groups' en de aard van de claims van minderheidsgroepen hier, zijn er wel overeenkomsten. Zo noemt Kymlicka, refererend aan de situatie in Engeland, het feit dat joden en moslims op zondag hun winkel mogen openstellen en dat sikhs in Canada ontheven zijn van de plicht een motorhelm te dragen, waardoor het hen vrijstaat een tulband te dragen.¹⁰⁴ Vergelijkbare voorbeelden zijn er in Nederland ook. Strikt genomen gaat het hier om rechten met de kenmerken van een groepsrecht. Het zijn echter groepsrechten van beperkte omvang die betrekking hebben op een bepaald aspect van de culturele identiteit. Het is de vraag of de term 'groepsrechten' wel daaraan verbonden moet worden.

Musschenga's benadering van groepsrechten is gebaseerd op de Nederlandse situatie. Als voorbeeld voor een groepsrecht noemt hij Staphorst. Door een groepsrecht zou deze plaatselijke gemeente de 'power' hebben om de zondagsrust veilig te stellen. Is hier sprake van een groepsrecht? Ik vraag het me af. Mijns inziens hebben Nederlandse gemeenten ook zonder groepsrechten voldoende bevoegdheid om bepaalde collectieve goederen, zoals zondagsrust, te beschermen.

Mij gaat het vooral om de vraag of etnisch-culturele minderheidsgroepen in Nederland in aanmerking zouden moeten komen voor groepsrechten. Eerder stelde ik dat ik met enig voorbehoud een groepsrechtentheorie ondersteun. Het voorbehoud heeft te maken met mijn opvatting dat een groepsrechten-theorie niet in elke multiculturele samenleving geschikt is. Dit laatste geldt ook voor de Nederlandse situatie. Er zijn slechts enkele voorbeelden te noemen die betrekking hebben op een aspect van de culturele of religieuze eigenheid van minderheidsgroepen en aanleiding zijn voor een groepsrecht. Het zijn de voorbeelden die ook genoemd werden bij de beschrijving van zwak rechtsp pluralisme: het recht van joden om zondags (de hele dag) hun winkel open te stellen en de rechten voor moslims en boeddhisten om een begrafeniss of crematie naar eigen godsdienstig ritueel uit te voeren.

¹⁰⁴ Kymlicka, 1995a: 31 en noot 26.

Om een paar redenen is er in Nederland nauwelijks of geen aanleiding om aan etnische minderheidsgroepen eigen rechten toe te kennen. In de eerste plaats omdat de collectieve goederen die beschermd moeten worden vaak al gewaarborgd zijn op grond van individuele rechten en vrijheden. Toekenning van groepsrechten is nauwelijks nodig. Dit standpunt sluit echter niet uit dat in sommige samenlevingen toekenning van groepsrechten wel een geschikt instrument kan zijn om kwetsbare culturele minderheidsgroepen extra te beschermen. Van belang is wel – en daarin sluit ik mij aan bij de drie auteurs – dat in een liberale politieke moraal de waarde om tot een culturele groep of gemeenschap ('cultural membership') te behoren wordt erkend en in politiek beleid wordt betrokken.

7 Conclusie

(...) the question of multiculturalism must be understood as a question of the amount of cultural diversity and cultural authenticity a liberal society could allow of without negatively affecting its own ideals of public justice and individual well-being.¹

7.1 Inleiding

Is het mogelijk de erkenning van culturele identiteit als uitgangspunt van het minderhedenbeleid in termen van een liberale politieke moraal te rechtvaardigen? Aanleiding voor deze vraag, die centraal stond in deze studie, was de morele rechtvaardiging die in beleids- en adviesnota's aan dit uitgangspunt wordt gegeven. Deze houdt in dat etnische minderheidsgroepen evenveel kansen dienen te krijgen voor de beleving van hun identiteit als andere identiteitsgroepen, dat wil zeggen dat zij evenals deze groepen de fundamentele waarden en normen van de Nederlandse rechtsorde niet mogen overschrijden. De in de rechtvaardiging genoemde principes verwijzen naar een liberale politieke moraal, die gekenmerkt wordt door principes als gelijke vrijheid en gelijke kansen. Daarnaast is deze rechtvaardiging gebaseerd op het principe van neutraliteit. Een neutrale liberale rechtvaardiging van erkenning van culturele identiteit brengt echter twee met elkaar samenhangende problemen met zich mee, die als volgt te omschrijven zijn.

Het eerste probleem dat aan de rechtvaardiging van de overheid te onderscheiden is, betreft de legitimiteit van de liberale politieke moraal. Overheids-handelen is legitiem wanneer het gerechtvaardigd kan worden met principes die door alle betrokkenen gedeeld kunnen worden. Deze vooronderstelling is vanuit het perspectief van de culturele identiteit van sommige minderheidsgroepen problematisch. Voor sommige etnische minderheidsgroepen zullen de liberale politieke principes niet verenigbaar zijn met hun eigen fundamentele waarden en normen. Aan hen zullen de liberale politieke principes moeten worden opgelegd. Hiermee komt de liberale moraal in conflict met een van haar eigen basisprincipes, het principe van autonomie.

Het tweede probleem hangt samen met het eerste. De opvatting van de overheid over een neutrale rechtvaardiging van de erkenning van culturele identiteit impliceert dat de overheid in haar beleid geen onderscheid maakt tussen etnische minderheidsgroepen en andere identiteitsgroepen. Haar rol blijft beperkt tot het reguleren van de condities waaronder burgers met elkaar

¹ Van den Brink, 1997: 188.

samenleven. Ze laat zich niet uit over de wijze waarop burgers hun leven inrichten en inhoud geven. Het probleem aan deze rechtvaardiging is de vooronderstelling dat culturele identiteit, evenals religieuze identiteit, een zaak is die thuishoort in de privé-sfeer. De vraag is echter of culturele identiteit van minderheidsgroepen daartoe te beperken is. Sluit deze niet ook opvattingen en praktijken in die betrekking hebben op de moraal van de publieke sfeer?

7.2 Typen liberale rechtvaardiging

Kan erkenning van culturele identiteit – preciezer: erkenning van de ruimte voor (leden van) etnische minderheidsgroepen om uiting te geven aan hun culturele identiteit – in termen van een liberale moraal gerechtvaardigd worden? In het onderzoek zijn verschillende typen van liberale rechtvaardiging aan de orde gekomen. De vraag is nu welk type liberale rechtvaardiging geschikt is om erkenning van culturele identiteit als uitgangspunt van het Nederlandse minderhedenbeleid te onderbouwen. Er volgt nu een beschrijving van de verschillende mogelijkheden en daarna zal ik vaststellen aan welke eisen een liberale rechtvaardiging van erkenning van culturele identiteit moet voldoen.

Om te beginnen – nu iets uitvoeriger – het type liberale rechtvaardiging zoals dat naar voren komt in beleids- en adviesnota's (hoofdstuk 1 en 2). Dit type rechtvaardiging verwijst naar een tamelijk gangbare interpretatie van de liberale politieke moraal. Kenmerkend voor deze interpretatie is de nadruk op een zo groot mogelijke vrijheid (autonomie) van individuen en groepen en gelijke kansen (gelijkheid) om hun leven naar eigen overtuiging in te richten. Dat betekent een terughoudende en zo veel mogelijk beperkte rol van de overheid (neutraliteit). Overheidsingrijpen is alleen te rechtvaardigen als de vrijheid van de één ten koste gaat van die van de ander (schadeprincipe). Culturele identiteit hoort volgens deze interpretatie thuis in de privé-sfeer; de rol van de overheid beperkt zich tot voorwaarden scheppen om de eigen identiteit tot uitdrukking te brengen.

Aan de hand van een onderzoek naar het neutraliteitsprincipe, is dit type liberale rechtvaardiging nader onderzocht (hoofdstuk 3 en 4). Van de verschillende betekenissen die het begrip neutraliteit kan hebben, bleken 'neutraliteit van doel' en 'neutraliteit van rechtvaardiging' relevant te zijn in verband met de onderzoeksvraag. Met 'neutraliteit van doel' wordt bedoeld dat politiek beleid niet het doel mag hebben onderscheid te maken tussen verschillende concepties van goed leven. Burgers krijgen van de overheid gelijke erkenning voor de wijze waarop zij uiting geven aan hun identiteit. Deze betekenis van neutraliteit roept niet zo veel problemen op. Met 'neutraliteit van rechtvaardiging', de tweede betekenis van neutraliteit, wordt verwezen naar de uitgangspunten waarop een overheid zich beroept voor haar beleid: de overheid mag zich niet beroepen op een bepaalde, controversiële, conceptie van goed leven. De overheid mag geen oordeel vellen over of voorkeur geven aan een bepaalde conceptie van wat een goed en waardevol leven is en voor haar beleid zich daarop beroepen. Van de twee betekenissen van neutraliteit, blijkt neutraliteit van rechtvaardiging niet zonder problemen te zijn. Als 'neutraliteit van rechtvaardiging' namelijk betekent dat geen beroep gedaan mag worden

op een controversiële conceptie van goed leven, hoe kan dan het principe van neutraliteit, als principe van de liberale politieke moraal, zelf gerechtvaardigd worden? Hoe neutraal is het neutraliteitsprincipe zelf?

Onderzoek naar de rechtvaardiging van neutraliteit en de liberale politieke moraal wees uit dat een morele rechtvaardiging van neutraliteit opgevat kan worden als een publieke (morele) rechtvaardiging. Met een publieke rechtvaardiging wordt bedoeld dat de liberale politieke moraal gebaseerd is op een consensus over morele principes die gedeeld kunnen worden door de leden van de samenleving, ook al verschillen zij in hun concepties van goed leven. Neutraliteit en de liberale politieke moraal kunnen dus neutraal gerechtvaardigd worden, omdat ze berusten op een consensus; ze zijn niet gebaseerd op een bepaalde omvattende, controversiële conceptie van goed leven. Toch wordt met deze opvatting van een neutrale rechtvaardiging van de liberale moraal het probleem niet geheel en al opgelost. Wat overblijft is het probleem dat de publieke rechtvaardiging die aan de liberale politieke moraal wordt gegeven, niet door alle concepties van goed leven gedeeld zal kunnen worden. De concepties van goed leven die niet in overeenstemming zijn met de liberale politieke principes zullen per definitie worden uitgesloten. Er doet zich dus een interne spanning voor die als volgt is te omschrijven. De liberale politieke moraal streeft ernaar politieke principes te vinden die alle burgers, ondanks hun uiteenlopende concepties van goed leven, redelijkerwijs kunnen aanvaarden. Tegelijkertijd blijkt dat bepaalde (leden van) minderheidsgroepen worden buitengesloten omdat zij zich niet kunnen verenigen met die principes. Voor de betrokken minderheidsgroepen is deze uitkomst onbevredigend, omdat zij beperkt worden in hun mogelijkheden om uiting te geven aan hun culturele en morele identiteit. Voor de overheid die haar beleid moet rechtvaardigen ten overstaan van de betrokken (leden van) minderheidsgroepen is deze uitkomst ook onbevredigend, omdat ze tegen haar eigen principes in de liberale moraal aan hen moet opleggen. De geconstateerde spanning in een neutrale liberale rechtvaardiging van de erkenning van culturele identiteit en beperkingen daarvan, leiden tot de vraag of dit type liberale rechtvaardiging gehandhaafd, bijgesteld of vervangen moet worden.

Zijn er mogelijkheden om het uitgangspunt van de erkenning van culturele identiteit op een andere wijze te rechtvaardigen? In het onderzoek zijn andere mogelijkheden onderzocht. Een belangrijk verschil met de gangbare liberale rechtvaardiging is dat bij deze mogelijkheden van de vooronderstelling wordt uitgegaan dat erkenning van culturele identiteit niet beperkt kan worden tot de privé-sfeer; culturele eigenheid is een wezenlijk element ('primary good') in de moraal van de publieke sfeer, de politieke moraal.

Eén van de onderzochte mogelijkheden is de theorie van rechtspluralisme. Bij deze theorie gaat het om de vraag hoe in het recht rekening gehouden kan worden met culturele identiteit (hoofdstuk 5). Ik heb een onderscheid gemaakt tussen pluralisme *van* rechtssystemen, wat ik 'sterk rechtspluralisme' heb genoemd en pluralisme *binnen* (in dit geval het Nederlandse) rechtssysteem, wat ik 'zwak rechtspluralisme' heb genoemd. Rechtspluralisme in de eerste betekenis kan beschouwd worden als de meest radicale vorm van erkenning van culturele identiteit. Etnische groepen hebben hun eigen rechtssysteem en procesrecht. Tegen deze sterke vorm van rechtspluralisme zijn echter zwaarwegende argumenten in te brengen. Sterk rechtspluralisme

brengt onder meer rechtsongelijkheid tussen burgers van dezelfde samenleving met zich mee, is segregatiegericht en brengt individuen van een culturele groep in een kwetsbare positie. Sterk rechtspluralisme is in strijd met de fundamentele principes van de liberale politieke moraal en moet daarom als mogelijkheid om culturele identiteit te erkennen worden afgewezen.

Wat te denken van zwak rechtspluralisme als erkenning van culturele identiteit? Kan daarmee ruimte geboden worden aan de erkenning van culturele identiteit? Bij zwak rechtspluralisme moet gedacht worden aan tegemoetkoming aan de wensen en gewoonten van etnische minderheidsgroepen, waarbij elementen uit ander recht en andere culturen in het Nederlandse rechtssysteem worden geïntegreerd. Zwak rechtspluralisme is niet zozeer pluralisme van recht, maar te beschouwen als differentiatie in het Nederlandse recht als gevolg van de culturele verscheidenheid in de samenleving. Deze vorm van rechtspluralisme roept in principe geen problemen op en is ook niet in strijd met de fundamentele principes van de liberale moraal. Ze biedt ruimte om uiting te geven aan culturele eigenheid die de integratie van etnisch-culturele groepen in de Nederlandse samenleving niet hindert, maar kan bevorderen. Zwak rechtspluralisme is vanuit het perspectief van een liberale politieke moraal een aanvaardbare vorm van rechtspluralisme die etnische groepen meer ruimte biedt in de erkenning van hun culturele identiteit.

Toekenning van groepsrechten is de volgende mogelijkheid van erkenning van culturele identiteit die ik onderzocht heb (hoofdstuk 6). In hoeverre is dit een geschikte mogelijkheid om meer ruimte te bieden aan de erkenning van culturele identiteit van etnische minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving? Een groepsrecht heb ik omschreven als een recht op een collectief goed dat toegekend kan worden aan een groep. Een groepsrecht is gericht op 'external protections' en vervult daarin de functie van een 'claimright'. Daarnaast kan een groepsrecht een 'internal restriction' inhouden. Behalve een 'claimright' vervult een groepsrecht in het laatste geval ook de functie van een 'power'. Beide functies van een groepsrecht zijn onder condities met liberale principes te rechtvaardigen en kunnen beschouwd worden als een compensatie of correctie op de tekortkomingen van de gangbare liberale moraal. De belangrijkste liberale conditie aan groepsrechten is dat ze niet ten koste mogen gaan van de autonomie van het individu. Individueel mogen bijvoorbeeld niet opgesloten worden in hun eigen etnisch-culturele groep, maar dienen het recht te hebben de groep te verlaten ('right of exit').

Een theorie van groepsrechten is mijns inziens geschikt om de culturele identiteit van minderheidsgroepen te erkennen. In hoeverre kan deze conclusie ook worden getrokken met het oog op de Nederlandse samenleving? Vergeleken met voorbeelden van toekenning van groepsrechten in Canada en Amerika, zijn de voorbeelden van groepsrechten in Nederland van beperkte omvang. Groepsrechten in Nederland beperken zich tot 'claimrights'. Aan welke voorbeelden valt te denken? De Friezen hebben als nationale minderheidsgroep bepaalde rechten op het gebied van taal, veel verder strekken hun claims echter niet. Bij claims van andere minderheidsgroepen gaat het vooral om specifieke rechten op grond van religieuze voorschriften. Te denken valt aan ontheffing van algemene wetgeving. Zo mogen joden op zondag hun winkels openstellen; is het moslims toegestaan hun doden zonder kist begraven; is het geoorloofd dat boeddhisten de as van de overledene mee naar huis

nemen; mogen joden en moslims volgens rituele voorschriften slachten. Het zijn voorbeelden waarbij groepen voor specifieke aspecten van hun culturele of religieuze identiteit mogen afwijken van de algemene wet- en regelgeving (lijkbezorging, winkelsluiting, slachtwetgeving).² Groepsrechten zijn groeps-specifieke rechten, rechten die, binnen bepaalde grenzen en onder bepaalde voorwaarden, aan bepaalde groepen worden toegekend en aspecten van hun identiteit betreffen.

Groepsrechten komen in beperkte omvang in Nederland voor. In hoeverre zijn de genoemde voorbeelden niet ook voorbeelden van zwak rechtspluralisme? Wat is het verband tussen zwak rechtspluralisme en groepsrechten? De voorbeelden van groepsrechten in Nederland laten zien dat ze een zwakke vorm van rechtspluralisme impliceren. Dat is ook niet vreemd, omdat het bij groepsrechten altijd om groepsspecifieke maatregelen gaat die een specifieke juridische erkenning vereisen. Toekenning van groepsrechten sluit daarom een vorm van rechtspluralisme in. In Nederland gaat het om een zwakke vorm van groepsrechten, daarmee hangt dan ook een zwakke vorm van rechtspluralisme samen. Groepsrechten impliceren dus rechtspluralisme. Het is echter niet zo dat zwak rechtspluralisme altijd te herleiden is tot een groepsrecht. Juridisch vastgestelde groepsrechten sluiten een bepaalde vorm van rechtspluralisme in, namelijk een recht waarmee een bepaalde groep op een bepaald aspect van de eigen identiteit een uitzondering vormt op de algemene regel. Er zijn echter behalve deze vorm van rechtspluralisme ook andere vormen van zwak rechtspluralisme, zoals toepassing van IPR (Internationaal Privaatrecht) of uitbreiding of aanpassing van bestaande wetgeving, die niet te herleiden zijn tot groepsrechten, maar wel verband houden met de etnisch-culturele identiteit van individuen of groepen.³ Groepsrechten impliceren dus rechtspluralisme, maar (zwak) rechtspluralisme is niet altijd tot groepsrechten te herleiden.

Het gaat mij om een adequate liberale rechtvaardiging van de erkenning van culturele identiteit, die toepasbaar is in de Nederlandse samenleving. De gangbare liberale rechtvaardiging heb ik eerder om verschillende redenen als ontoereikend beschouwd. Sterk rechtspluralisme is niet te verenigen met de fundamentele principes van de liberale moraal en valt dus eveneens af. Groepsrechten en zwak rechtspluralisme zijn wel aanvaardbare vormen van erkenning van culturele identiteit. Beide vormen zijn in beperkte omvang al aanwezig en vallen soms samen. In het onderzoek is nog een andere mogelijkheid van liberale rechtvaardiging besproken. Het betreft hier een liberale politieke theorie die uitgaat van de gelijke erkenning van etnisch-culturele

² Niet aan de wensen van elke religieuze groep kan worden voldaan. Zo is in de *Wet op de lijkbezorging* niet tegemoetgekomen aan de wensen van hindoeïsten die het lichaam willen verbranden in een openluchtcrematorium. De crematie moet volgens de wet plaatsvinden in een crematorium en de asverstrooiing op een aangewezen permanent terrein. *Handboek Minderheden*, 10/1050-3.

³ Denk bijvoorbeeld aan de wijzigingen in de kieswet waardoor het mogelijk is dat nieuwkomers, als ze aan bepaalde criteria voldoen, deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen. De huidige regeling houdt in dat voor EU-burgers (sinds 1996) en Molukkers (sinds 1985) dezelfde condities gelden als voor Nederlanders. Niet-EU-vreemdelingen dienen voor deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen op de dag van de kandidaatstelling in het bezit te zijn van een verblijfstitel en ook in de vijf voorgaande jaren beschikt te hebben over een aaneensluitende verblijfstitel. Zie hierover: Jacobs, *Nieuwkomers in de politiek* (in druk).

groepen, maar die erkenning niet formuleert in termen van groepsrechten. Deze liberale theorie, die verdedigd wordt door Raz, heeft ondanks verschillen ook veel overeenkomsten met de twee besproken liberale theorieën van groepsrechten, respectievelijk verdedigd door Kymlicka en Musschenga. De drie liberale auteurs hebben met hun theorie hetzelfde doel voor ogen en rechtvaardigen hun theorie vrijwel op dezelfde manier. Cultuur is naar hun mening constitutief voor de autonomie van individuen en dient daarom op politiek niveau beschermd te worden. Een verschil is dat Raz geen groeps-specifieke maatregelen voorstelt om dit doel te bereiken. Hij zoekt de oplossing in algemeen beleid dat zo veel mogelijk recht doet aan de gelijke erkenning van culturen. Hij verdedigt zijn visie in een perfectionistische en niet-individualistische liberale theorie. Daarin verschilt Raz' theorie principieel van de gangbare liberale rechtvaardiging, waarop de overheid zich baseert. Een neutrale rechtvaardiging van de liberale politieke moraal is volgens Raz uitgesloten. 'Cultural membership' is een vanzelfsprekende factor binnen een liberale politieke moraal. Tegen Raz' theorie is echter een bezwaar in te brengen, waaraan groepsrechtentheorieën juist tegemoetkomen, namelijk de kwetsbaarheid van bepaalde minderheidsgroepen. Groepsrechtentheorieën garanderen beter dan de theorie van Raz doet, dat etnische minderheidsgroepen die de kans lopen in een meerderheidscultuur in de verdrukking te raken, uiting kunnen geven aan hun culturele identiteit. Raz' theorie komt evenwel in aanmerking als rechtvaardigingstheorie.

7.3 Culturele identiteit en liberale politieke moraal

Er zijn twee problemen verbonden aan het type liberale rechtvaardiging dat naar voren komt in beleids- en adviesnota's van de overheid. Deze problemen, die nauw met elkaar verweven zijn, hebben de onderzoeksvraag in deze studie nader bepaald.

Eerst het probleem van de legitimiteit van de liberale moraal. Op grond van het onderzoek naar het neutraliteitsprincipe heb ik laten zien dat een gangbare liberale rechtvaardiging bepaalde etnisch-culturele groepen met hun concepties van goed leven buitensluit. De liberale politieke moraal komt hiermee op gespannen voet te staan met een van haar eigen basisprincipes: respect voor de autonomie van (leden van) etnische minderheidsgroepen om hun leven volgens eigen fundamentele waarden en normen in te richten. In hoeverre hebben de resultaten van het onderzoek bijgedragen aan een oplossing van dit probleem? Zowel Kymlicka als Musschenga gaan op het legitimiteitsprobleem in. Kymlicka zoekt voor deze spanning de oplossing in een onderscheid tussen 'identifying' en 'imposing liberalism', waarmee hij duidelijk wil maken dat het niet vanzelfsprekend is dat niet-liberalen de liberale moraal opgelegd krijgen. Naar mijn mening heeft dit onderscheid niet zo veel zin. Kymlicka haalt door het genoemde onderscheid de spanning van het probleem af, zonder het daarmee op te lossen. Het is hoogstens op te vatten als een pleidooi om niet op brute wijze de liberale grenzen duidelijk te maken aan minderheidsgroepen die qua opvattingen en praktijken deze grenzen overschrijden. Wat dit laatste betreft kan ik wél met Kymlicka instemmen. Ik kan mij echter beter vinden in de visie en ongemakkelijke gevoelens daarbij

van Musschenga. Als relativistische liberaal kost het hem moeite grenzen te stellen aan personen met andere, niet-liberale overtuigingen, waarvoor hij diep respect heeft. Iemand die daarmee geen moeite heeft, is Raz. Van de drie liberale auteurs lijkt het erop dat hij het vanzelfsprekend vindt dat er liberale grenzen gesteld worden aan andere dan liberale overtuigingen. Binnen het perspectief van de liberale moraal stelt Raz zich op als een pluralistische liberaal, daarbuiten, tegenover niet-liberale overtuigingen, lijkt hij meer een absolutistische liberaal te zijn.⁴

Op grond van de onderzochte visies kan het legitimiteitsprobleem van de liberale politieke moraal op twee manieren benaderd worden. Ten eerste door de geconstateerde spanning in de liberale politieke moraal als probleem te erkennen en het opleggen van de liberale moraal aan daarmee onverenigbare overtuigingen als niet vanzelfsprekend te achten. Dat is de positie van Kymlicka en van Musschenga. Ook Larmore kan hierbij gevoegd worden.⁵ De als probleem gesignaleerde spanning in de liberale moraal tussen de fundamentele principes en de autonomie van (leden van) niet-liberale minderheden is niet op te lossen. De liberale politieke moraal biedt binnen de grenzen van haar eigen fundamentele waarden ruimte aan culturele verscheidenheid en daarin kan zij zich niet anders dan perfectionistisch opstellen. Raz krijgt wat dit betreft het gelijk aan zijn kant als hij wijst op het perfectionistische karakter van de liberale politieke moraal.

Ten tweede kan het legitimiteitsprobleem benaderd worden door het niet als probleem te zien. De juistheid van de liberale waarden, geënt op een westerse cultuur, zou vanzelfsprekend zijn. Deze opvatting is te vinden bij Raz en kwam ook al naar voren bij de bespreking van Rawls' visie.⁶

Ik reken mij tot degenen van de eerstgenoemde benadering. Ik heb er geen moeite mee te erkennen dat de liberale politieke moraal een perfectionistische grondslag heeft. Ik heb er echter wel moeite mee om praktijken die de fundamentele liberale principes overschrijden, af te keuren, omdat dit botst met het respect voor personen die naar eer en geweten gehandeld hebben.

Hoe kan nu binnen een liberale politieke moraal zoveel mogelijk ruimte geboden worden aan (leden van) minderheidsgroepen om uiting te geven aan hun culturele identiteit? Evenals de drie liberale auteurs stellen, is culturele identiteit mijns inziens een zaak die ook raakvlakken heeft met de publieke sfeer. Cultuur laat zich niet beperken tot de privé-sfeer. Een liberale politieke moraal die cultuur tot de privé-sfeer rekent 'moffelt cultuur weg' en weer spiegelt onderwijl de heersende westerse cultuur en moraal.⁷ Een dergelijke benadering, die ook naar voren komt in het overheidsbeleid, vooral in de meer recente formuleringen daarvan, schiet tekort en moet herzien worden.⁸

⁴ Voor de betekenis van 'relativistische' en 'absolutistische', zie hoofdstuk 6, noot 36.

⁵ Vergelijk de bespreking van Larmore's visie: 4.3.

⁶ Zie hiervoor 4.4.

⁷ Deze uitspraak ontleen ik aan Van Thijn, 1997: 13: "het wegmoffelen van het belang van de culturele component". Vergelijk ook: Struijs, 1997: 135-146.

⁸ Vergelijk de conclusie die ik trok naar aanleiding van de analyse van het minderhedenbeleid. Met het inburgeringsbeleid van de laatste jaren is 'gelijkwaardigheid van culturen' verschoven naar 'gelijkwaardig burgerschap'. Van Thijn heeft gelijk als hij in navolging van Fermin stelt: "Door de 'culturele component' weg te definiëren, al dan niet via het inburgeringsmodel, kiest de Nederlandse samenleving in feite voor een politiek van 'assimilatie'".

De drie hier besproken auteurs hebben naar mijn mening overtuigend laten zien wat het belang is van culturele identiteit voor de autonomie van individuen. Individu zijn en tot een culturele gemeenschap behoren kunnen niet van elkaar worden losgekoppeld. Dat betekent dat een Marokkaanse moslim die in Nederland woont, de ruimte moet hebben om zich als Marokkaanse Nederlander te presenteren. Niet alleen in de privé-sfeer, maar ook op het werk. Waarom zou hij niet de gelegenheid krijgen zijn gebeden te doen op het werk, als hij dat wenst? Waar het om gaat, is dat hij zijn culturele en godsdienstige eigenheid niet hoeft te verbergen, maar vanuit die eigenheid kan deelnemen aan de publieke sfeer van de Nederlandse samenleving. Een politieke moraal moet die ruimte in de samenleving met actief beleid stimuleren. Gelijkwaardigheid betekent gelijke vrijheid en gelijke kansen voor iedereen om vanuit de culturele eigenheid aan de samenleving deel te nemen. Aangezien die kansen ongelijk verdeeld zijn, zijn compenserende en corrigerende maatregelen onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd. Groepsrechten die niet verder hoeven te gaan dan zwak rechtspluralisme bieden daartoe mogelijkheden. Tegelijkertijd zal erkenning van culturele identiteit ook tot uiting moeten komen in de totstandkoming van de politieke moraal. Dat betekent dat de overlappende consensus waarop de liberale politieke moraal is gebaseerd gedeeld wordt door een zo groot mogelijke verscheidenheid van concepties van goed leven.

Een rechtvaardiging van erkenning van culturele identiteit als uitgangspunt van het minderhedenbeleid kan mijns inziens het beste gerechtvaardigd worden door een gedifferentieerde liberale politieke theorie. Dat is een theorie gebaseerd op een liberale politieke moraal die uitgaat van culturele verscheidenheid en die groepsspecifieke maatregelen toelaatbaar acht om de gelijke vrijheid en gelijke kansen van etnisch-culturele groepen te bevorderen. In termen van Kymlicka: een theorie waarin 'cultural membership' opgevat wordt als een 'primary good'. Strikt genomen bepleit ik een zwakke vorm van een liberale groepsrechtentheorie, waarbij zwak rechtspluralisme wordt geïmpliceerd. De term 'groepsrechten' vind ik echter om verschillende redenen in de Nederlandse situatie niet geschikt. De term suggereert een omvangrijker eigen recht van minderheidsgroepen dan het geval is en dan mijns inziens gewenst is. Daarnaast zijn collectieve goederen vaak al beschermd op grond van individuele rechten en vrijheden. Bovendien ben ik van mening dat in de terminologie van de theorie het ideaal moet doorklinken dat bepleit wordt. Dat is een samenleving waaraan individuen en groepen vanuit hun eigenheid kunnen deelnemen. Daarom ben ik voorstander van een gedifferentieerd liberaal beleid, met waar nodig groepsspecifieke maatregelen en mogelijkheden.

Om mijn positie nog eens op een andere manier duidelijk te maken, gebruik ik een indeling van Fermin. Volgens hem zijn er drie strategieën mogelijk om de ongelijkheid in de erkenning van culturele identiteit recht te trekken.⁹ Ten eerste een universalistische strategie, gericht op het 'kleurenblind' maken van de instituties en verdelingsprocessen in de samenleving. Categoriale voorzieningen zijn als tijdelijke maatregel in deze opvatting mogelijk. Deze mogelijkheid kan gerechtvaardigd worden met wat ik het gangbare type

⁹ Fermin, 1997: 238vv.

‘neutrale rechtvaardiging’ heb genoemd. Zoals ik eerder heb laten zien, schiet deze benadering tekort.

Een tweede mogelijkheid is een meer particularistische, pluralistische strategie die gericht is op het behoud van de eigen identiteit via een vorm van structureel pluralisme. Een voorbeeld is de oprichting van ‘eigen’ scholen. De achterliggende idee in deze opvatting is dat emancipatie in eigen kring uiteindelijk zal resulteren in de integratie met behoud van de eigen identiteit van zowel individuele leden als allochtone gemeenschappen. Het accent ligt in deze strategie op zo veel mogelijk gelijke rechten en kansen tot beleving van de eigen levensbeschouwing en cultuur. Deze benadering kan volgens mijn analyse gerechtvaardigd worden door een liberale groepsrechtentheorie en is een aanvaardbare mogelijkheid.

Als derde mogelijkheid onderscheidt Fermin een neo-republikeinse strategie, die beoogt om via publieke en politieke deliberatie tot nieuwe spelregels voor de multi-etnische samenleving te komen. Er kan binnen deze opvatting een onderscheid gemaakt worden tussen individuele en meer collectieve vormen van participatie.

Etniciteit is in het geval van de eerstgenoemde mogelijkheid geen criterium. In het tweede geval gaat het om groepsgewijze politieke participatie. In dit geval worden bepaalde vormen van speciale behandeling van achtergestelde groepen legitiem geacht in verband met achterstanden inlopen en achterstelling bestrijden wat de politieke participatie betreft. Bij de derde mogelijkheid moet gedacht worden aan het doel van meer inspraak van allochtonen op nationaal en lokaal niveau en een meer evenredige verdeling van posities vanwaaruit invloed kan worden uitgeoefend op de inrichting van de samenleving. Een open, pluriforme samenleving wordt beoogd.

Een belangrijk verschil van de derde mogelijkheid vergeleken met de eerste is dat verondersteld wordt dat een afweging van belangen alleen mogelijk is als alle burgers ook werkelijk hun stem kunnen laten horen in de publieke discussie en binnen de besluitvormingsprocedures op allerlei niveaus. Een verschil met de tweede (particularistische) mogelijkheid is dat hierin het primaire doel is om de onderscheiden culturele tradities in stand te houden. De derde, neo-republikeinse mogelijkheid neemt echter culturele verscheidenheid als uitgangspunt voor de publieke en politieke discussie over de inrichting van de samenleving en beoogt daarmee de vernieuwing van de publieke cultuur en een wijziging van de mentaliteit van de bevolking. De derde mogelijkheid zou mijns inziens zowel met een liberale groepsrechtentheorie als met Raz’ theorie van ‘liberal multiculturalism’ gerechtvaardigd kunnen worden.

Wat de hierboven genoemde indeling betreft, kan ik mij vinden in de derde mogelijkheid, omdat culturele verscheidenheid als uitgangspunt voor publieke en politieke discussie wordt genomen en het accent op de vernieuwing van de publieke cultuur en moraal ligt. Het lijkt mij daarbij van belang dat de overlappende consensus, waarop de politieke moraal is gebaseerd, opgevat wordt als een dynamische consensus. Daarmee bedoel ik dat een overlappende consensus onder invloed van een veranderende samenleving en een daarmee samenhangende voortgaande dialoog tussen verschillende concepties van goed leven aan verandering onderhevig is. Om te bereiken dat de liberale politieke moraal ook ervaren wordt als ‘hun’ moraal, zullen leden van minder-

heidsgroepen moeten worden aangemoedigd gebruik te maken van de ruimte die in deze politieke moraal aanwezig is.

7.4 Tot besluit

Een vergelijking van de uitkomst van de analyse van de liberale politieke theorieën met de huidige ontwikkelingen in het minderhedenbeleid (beter: integratiebeleid) laat het volgende zien. In het huidige minderhedenbeleid wordt een normatief standpunt ingenomen dat diametraal staat tegenover de conclusie die ik op grond van het onderzoek naar een liberale politieke rechtvaardiging heb getrokken. Was er aanvankelijk in het minderhedenbeleid veel aandacht voor de mogelijkheid om de culturele eigenheid te kunnen beleven – getuige de herkomst van het beleidsuitgangspunt dat nader is onderzocht – en werd het gelijkheidsprincipe ingevuld met gelijke vrijheid en gelijke kansen om uiting te geven aan de eigen identiteit, in de huidige ontwikkeling wordt geen bijzondere aandacht besteed aan cultuurverschil. Algemeen beleid en zo min mogelijk onderscheid, dat is de stelregel die in de loop van de jaren negentig steeds meer opgeld doet. En daaraan gerelateerd een burgerschaps-ideaal dat verdedigd wordt met de principes van neutraliteit en gelijkheid, gelijkheid alleen in de betekenis van gelijke behandeling. Het belang van cultuur wordt ‘weggemoffeld’ en – ten onrechte – gereduceerd tot een zaak van de privé-sfeer. De in deze studie onderzochte liberale politieke theorieën, zoals die van Raz, Kymlicka en Musschenga, wijzen in een andere richting. Zij wijzen, elke op een eigen manier, op een politieke theorie die cultuur als ‘context of choice’ beschermt, omdat cultuur vormend is voor de identiteit van individuen.

Het zou niet juist zijn te beweren dat de zojuist geschetste ontwikkelingen in het huidige minderhedenbeleid en in de politieke filosofie twee standpunten vertegenwoordigen die elkaar nooit zullen treffen. Het gaat mij er vooral om te wijzen op ontwikkelingen die anders georiënteerd zijn en gebaseerd zijn op een ander liberaal moreel argumentatiekader. Op deze ontwikkelingen komen weer reacties die corrigerend kunnen werken. Zo wordt in een recent beleidsadvies gesproken over gedifferentieerd algemeen beleid.¹⁰ En zo heeft Van Thijn in zijn inaugurele rede een pleidooi gevoerd voor herwaardering van culturele diversiteit in het minderhedenbeleid.¹¹ Daarnaast vinden auteurs die voorstander zijn van groepsrechten tevens dat deze nooit ten koste mogen gaan van individuele rechten.

In een samenleving die te maken heeft met culturele verscheidenheid, zullen conflicten niet te vermijden zijn. Dat sluit echter niet uit om via een dialoog naar een zo breed mogelijk gedragen overlappende consensus toe te werken. Op dit moment slaat echter in het beleid de balans door naar algemeen beleid ten koste van eigenheid en is culturele identiteit en diversiteit geen aandachtspunt meer in het beleid. Daartegenover stel ik als conclusie

¹⁰ Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid* 1995. Vergelijk ook onder anderen: Entzinger, 1996: 80-97; Engbersen & Gabriëls, 1995.

¹¹ Van Thijn, 1997.

van dit onderzoek: een liberaal minderhedenbeleid dat gericht is op integratie, streeft naar volwaardige participatie van nieuwkomers op basis van dezelfde, algemeen geldende, fundamentele waarden en normen én zoekt naar manieren om vanuit culturele eigenheid aan de samenleving deel te kunnen nemen. Een integratiebeleid dat gebaseerd is op de erkenning van culturele identiteit en met liberale principes gerechtvaardigd kan worden.

Bronnen

In deze lijst zijn de bronnen opgenomen die als onderzoeksmateriaal voor de hoofdstukken 1 en 2 zijn gebruikt.

Overheidsnota's en -reacties

- Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, *Nota Buitenlandse Werknemers*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1969-1970, 10 504, nr. 2.
- Minister van Sociale Zaken, Staatssecretaris van Justitie, Minister van Economische Zaken, Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Minister van Ontwikkelings-samenwerking, *Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag op de Nota Buitenlandse Werknemers*, vergaderjaar 1973-1974, 10 504, nr. 9.
- Ministerie van Sociale Zaken en Ministerie van Justitie, *Nota naar Aanleiding van het Eindverslag*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1974-1975, 10 504, nr. 12.
- Sociaal Economische Raad, *Bijlagen bij de Memorie van Toelichting*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1975-1976, 13 682, nr. 4, bijlage 1.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De Problematiek van de Molukse Minderheid in Nederland*, Regeringsnota, Tweede Kamer, vergaderjaar 1977-1978, 14 915, nrs. 1-2.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Regeringsreactie op het rapport 'Etnische Minderheden' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1980-1981, 16 102, nr. 6.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Ontwerp-Minderhedennota*, 's-Gravenhage 1981.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Minderhedennota*. Regeringsnota over het minderheden-beleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Notitie Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 16 825, nr. 5.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Regeringsstandpunt ten aanzien van het Rapport no. 36 van de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid 'Allochtonenbeleid'*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 472, nr. 2. 1989.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Maatschappelijk Debat Integratie*, brief van de minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Uitgave van Directie Coördinatie Minderhedenbeleid Directoraat-generaal Openbaar Bestuur Ministerie van Binnenlandse Zaken, 27 maart 1992.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Integratiebeleid Etnische Minderheden. Contourennota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nrs. 1-2.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Hoofdlijnennotitie Wet Inburgering Nieuwkomers*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 401, nr. 4.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Notitie Uitgangspunten Inburgering (1995)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 23 901, nr. 10.
- Staten-Generaal, *Handelingen, Rijksbegroting voor het Dienstjaar 1951*, Bijlage A, Tweede Kamer, vergaderjaar 1950-1951, 1900 XIII B.

Staatscourant

- Staatscourant*, 'Concessiestelsel en inburgeringscursus voor betere integratie immigranten', nr. 111, 15 juni 1994.
- Staatscourant*, 'Regeerakkoord "Keuzen voor de toekomst"', nr. 156, 17 augustus 1994.
- Staatscourant*, 'Nieuwkomers in Nederland moeten inburgeringsprogramma volgen', nr. 133, 15 juli 1996.

Adviesnota's

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Etnische Minderheden*, rapport 17, 's-Gravenhage 1979.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Allochtonenbeleid*, rapport 36, 's-Gravenhage, 1989.
- Zwan, A. van der, en H.B. Entzinger, *Beleidsopvolging minderhedendebat. Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken*, (z.p.) mei 1994.

Statistische gegevens

- Allochtonen in Nederland 1995*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/ Heerlen 1995.
- Allochtonen in Nederland 1996*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/ Heerlen 1996.
- Beer, J.A.A. de, 'Hoeveel allochtonen zijn er in Nederland?', in: *Allochtonen in Nederland 1996*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 1996: 23-28.
- Statistiek van de autochtone en allochtone bevolking in Nederland*, Centraal Bureau voor de Statistiek, 1992.

Handboeken en jaarboeken

- Handboek Minderheden*, Alphen aan den Rijn/Brussel 1984.
- Handboek Minderheden*, Houten/Zaventem-Lelystad 1993.
- Martens, E.P., J.H.M. Roijen en J. Veenman, *Minderheden in Nederland. Statistisch Vademecum 1992*. ISEO/EUR, 's-Gravenhage 1993/1994.
- Penninx, R., H.M.A.G. Smeets, C.A. Tazelaar, 'Etnische minderheden en beleid. Een introductie', in: *Handboek Minderheden*, augustus 1996: 2/1050-1 t/m 54.
- Smeets, H.M.A.G., 'Allochtonenbeleid', in: *Handboek Minderheden*, mei 1993: 2/1100-1-15.
- Smeets, H.M.A.G., 'Het maatschappelijk debat integratie', in: *Handboek Minderheden*, mei 1993: 2/1200-1-17.
- Tazelaar, C.A., 'Inburgering nieuwkomers', in: *Handboek Minderheden*, april 1996: 2/1250-1-12.

Literatuur

- Ackerman, B.A. (1980). *Social Justice in the Liberal State*. New Haven/Londen.
- (1983). 'What is Neutral about Neutrality?'. *Ethics*, 93, 372-390.
- (1989). 'Why Dialogue?'. *Journal of Philosophy*, 86, 5-22.
- Akihary, H. (1991). 'Van Almere tot de Zwaluwenburg. Molukse woonoorden in Nederland'. In: W. Manuhutu & H. Smeets (red.). *Tijdelijk verblijf. De opvang van Molukkers in Nederland, 1951*. Amsterdam, 40-73.
- Algra, N.E. & H.R.W. Gokkel (1995). *Verwijzend en verklarend juridisch woordenboek*. Alphen aan den Rijn.
- Amersfoort, J.M.M. van (1974). *Immigratie en minderheidsvorming. Een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973*. Alphen aan den Rijn.
- Baynes, K. (1989). 'The Liberal/Communitarian Controversy and Communicative Ethics'. *Philosophy and Social Criticism*, 14, 293-313.
- (1992). 'Liberal Neutrality, Pluralism, and Deliberative Politics'. *Praxis International*, 12, 50-69.
- Benda-Beckman, F. von (1983). *Op zoek naar het kleinere euvel in de jungle van het rechtspluralisme*. z.p.
- Benda-Beckman, K. von & M. Verkuyten (1995). 'Introduction. Cultural Identity and Development in Europe'. In: K. von Benda-Beckman & M. Verkuyten (eds.), *Nationalism, Ethnicity and Cultural Identity in Europe*. Utrecht, 1-29.
- Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*. New York.
- Böcker, A. (1994). 'Op weg naar een beter bestaan. De ontwikkeling van de maatschappelijke positie van Turken in Nederland'. In: H. Vermeulen & R. Penninx (red.). *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam, 145-176.
- Bolkestein, F. (1991: 6 September). 'Address to the Liberal International Conference at Luzern'.
- Bovens, M.A.P. & W.J. Witteveen (1991). 'Rechtspluralisme en gepassioneerde minderheden'. In: J.C.F. Bletz e.a. *Heftige affaires. Absolute overtuigingen in de rechtsstaat*. Amsterdam/Antwerpen, 39-54.
- Bovens, M.A.P. (1993). 'Babel binnen het recht. Een multidisciplinair perspectief op rechtspluralisme'. In: N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.). *Recht in een multiculturele samenleving*. Zwolle, 159-172.
- Brink, H.H.A. van den (1997). *The Tragedy of Liberalism*. Utrecht.
- Burg, W. van der (1995). 'Reflections on Collective Rights and State Sovereignty'. In: T. van Willigenburg, F.R. Heeger & W. van der Burg (eds.). *Nation, State and the Coexistence of Different Communities*. Kampen, 221-246.
- Burkens, M.C. & B.P. Vermeulen (1993). 'Culturele minderheden en de "universaliteit" van de Nederlandse grondrechten'. In: B. Hessel (red.). *De knikkers van het spel. Facultaire gedachten over materiële rechtvaardigheid*. Utrecht, 194-208.
- Cobben, P. (1992). 'Persoon, substantie en gemeenschap. Over de innerlijke samenhang tussen de positie van de liberals en de communitarians'. *Algemeen Nederlands Wijsgerig Tijdschrift*, 4, 237-257.
- Cornelis, B. (1990). 'Migratie in Nederland'. In: H.B. Entzinger & P.J.J. Stijnen (red.). *Etnische Minderheden in Nederland*. Meppel, 13-30.
- Dworkin, R. (1985). *A Matter of Principle*. Cambridge, Mass.

- Engbersen, G. & R. Gabriëls (1995). 'Inleiding'. In: G. Engbersen & R. Gabriëls (red.). *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam/Meppel, 7-47.
- Entzinger, H.B. (1984). *Het minderhedenbeleid. Dilemma's voor de overheid in Nederland en zes ander immigratielanden in Europa*. Meppel.
- (1990). 'The Lure of Integration'. *The European Journal of International Affairs*, 4, 54-73.
- (1994). 'A future for the Dutch "ethnic minorities" model?'. In: B. Lewis & D. Schnapper (eds.). *Muslims in Europe*. London/New York, 19-38.
- (1996). 'Minderheden of medeburgers? Naar een nieuw integratie-paradigma'. In: H. Heeren, P. Vogel & H. Werdmölder (red.). *Etnische minderheden en wetenschappelijk onderzoek*. Amsterdam/Meppel, 80-97.
- Entzinger, H.B. & A.M.E. Fermin (1991). 'Selectie en discriminatie in de multi-etnische samenleving'. In: W.E. Bakker & P.B. Lehnig (red.). *Kiezen en verdelen. Selectie van burgers als interventiestrategie*. Meppel/Amsterdam, 85-99.
- Feinberg, J. (1984). *Harm to Others. The Moral Limits of Criminal Law*, 1. New York.
- (1988). *Harmless Wrongdoing. The Moral Limits of Criminal Law*, 4, New York and Oxford.
- Fermin, A.M.E. (1997). *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*. Amsterdam.
- Fernandes Mendes, H.K. (1993). 'Integratiebeleid en multicultureel recht'. In: N.J.H. Huls & H.D. Stout. *Recht in een multiculturele samenleving*. Zwolle, 31-39.
- Fishkin, J.S. (1989). Bookreview: 'C.E. Larmore, *Patterns of Moral Complexity*'. *Political Theory*, 17, 153-156.
- Galenkamp, E.M. (1991). 'Collectieve rechten. Een review-essay'. *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 2, 60-72.
- (1993). *Collectivism versus Individualism. The Concept of Collective Rights*. Rotterdam.
- (1995). 'Special Rights for Minorities. The Muddy Waters of Collective Rights'. In: Willigenburg, T. van, F.R. Heeger & W. van der Burg (eds.). *Nation, State and the Coexistence of Different Communities*. Kampen, 165-184.
- Galston, W.A. (1991). *Liberal Purposes. Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State*. Cambridge.
- Gordon, M.M. (1964). *Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion and National Origin*. New York.
- Griffiths, J. (1986). 'What is Legal Pluralism?'. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 24, 1-55.
- Haan, I. de & O. Verhaar (1996). "'Daarvoor ben ik te ongeduldig". Gesprek met Will Kymlicka'. *Krisis*, 62, 43-52.
- Habermas, J. (1994). 'Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State'. In: A. Gutmann (ed.). *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton, 107-148.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (1993). 'De positie van minderheden in ons rechtsbestel'. In: N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.). *Recht in een multiculturele samenleving*. Zwolle, 21-30.
- Hohfeld, W.N. (1919). *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*. Yale.
- Jacobs, F.C.L.M. (1992). 'Inhoud en rechtvaardiging van de liberale moraal'. In: A.W. Musschenga, F.C.L.M. Jacobs (red.). *De liberale moraal en haar grenzen. Recht, ethiek en politiek in een democratische samenleving*. Kampen, 21-47.
- Jacobs, D. (in druk). *Nieuwkomers in de politiek*.
- Jessurun d'Oliveira, H.U. (1983). 'Conflicterende rechtsnormen'. In: H. Ausems-Habes (red.). *Congres 'recht en raciale verhoudingen'. Verslag van een op 21 januari 1983 gehouden congres*. Gouda, 145-154.
- (1985). *Krypto-IPR*. Reeks internationaal privaatrecht, 17. Deventer.
- Jones, P. (1989). 'The Ideal of The Neutral State'. In: R.E. Goodin & A. Reeve (eds.). *Liberal Neutrality*. London/New York, 9-38.
- Koch, K. (1993). 'Rechtspluralisme. Een politicologisch perspectief'. In: N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.). *Recht in een multiculturele samenleving*. Zwolle, 149-157.
- Kukathas, C. en P. Pettit (1990). *Rawls. 'A Theory of Justice' and its Critics*. Oxford.
- Kymlicka, W. (1989a). 'Liberal Individualism and Liberal Neutrality'. *Ethics*, 99, 883-905.
- (1989b). *Liberalism, Community, and Culture*. Oxford.
- (1990). *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*. Oxford.

- Kymlicka, W. (1995a). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford.
- (1995b). 'Introduction'. In: W. Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*. Oxford, 1-27.
- (1996). 'Social Unity in a Liberal State'. In: E. Frankel Paul, F.D. Miller, Jr. & J. Paul (eds.). *The Communitarian Challenge to Liberalism*. Cambridge, 105-136.
- Larmore, C.E. (1987). *Patterns of Moral Complexity*. Cambridge.
- (1989). 'Liberal Neutrality. A Reply to James Fishkin'. *Political Theory* 4, 580-581.
- (1990). 'Political Liberalism'. *Political Theory* 18, 339-360.
- Lindo, F. (1994). 'Het stille succes. De sociale stijging van Zuideuropese arbeidsmigranten in Nederland'. In: H. Vermeulen & R. Penninx (red.). *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam, 117-144.
- Locke, J. (1983). *Epistola de Tolerantia*. Gouda 1689, ed. M. Montuori. Amsterdam.
- Lucassen, J. & R. Penninx (1994). *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*. Amsterdam [2e herziene druk].
- Lucassen, L. (1994). "'Opgenomen in de frisheid van het Nederlandse onderwijs". Gerepatrieerden en Molukkers op Nederlandse scholen, 1946-1969'. In: W. Willems & L. Lucassen (red.). *Het onbekende vaderland. De repatriëring van Indische Nederlanders (1946-1964)*. 's-Gravenhage, 94-107.
- Lucassen, L. & A.F.J. Köbben (1992). *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991)*. Amsterdam/Lisse.
- Manenschijn, G. (1992). 'Tolerantie in een pluralistische maatschappij'. In: A.W. Musschenga, F.C.L.M. Jacobs (red.), *De liberale moraal en haar grenzen. Recht, ethiek en politiek in een democratische samenleving*. Kampen, 127-153.
- Manuhutu, W. (1991). 'Help Ambon in Nood. De rol van het particulier initiatief bij de RMS en de opvang van Molukkers in Nederland'. In: W. Manuhutu & H. Smeets (red.). *Tijdelijk verblijf. De opvang van Molukkers in Nederland, 1951*. Amsterdam, 74-87.
- Margalit, A. & J. Raz (1995). 'National Self-Determination'. In: W. Kymlicka (ed.). *The Rights of Minority Cultures*. Oxford, 79-92.
- Mendus, S. (1989). *Toleration and the Limits of Liberalism*. London.
- Molleman, H. (1978). 'Culturele minderheden en overheidsbeleid'. *Socialisme en democratie*, 7-8, 328-343.
- Montefiore, A. (1975). 'Neutrality, indifference and detachment'. In: A. Montefiore (ed.). *Neutrality and Impartiality*. Cambridge, 4-17.
- Montuori, M. (1983). *John Locke on Toleration and the Unity of God*. Amsterdam.
- Musschenga, A.W. (1985). 'Ethische grenzen aan het recht op kulturele identiteit'. In: A.W. Musschenga (red.). *De dialoog kritisch gezien. Studies over de plaats van de waarheidsvraag in de dialoog met gelovigen uit andere culturen*. Baarn, 195-223.
- (1990). 'Een liberaal over vrijheid en waardevol leven'. *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 1, 19-40.
- (1991). 'Cultural Identity and Liberal Morality'. In: M.F. Fresco & P.J.M. van Tongeren. *Perspectives on Minorities*. Tilburg, 127-142.
- (1992a). 'Inleiding'. In: A.W. Musschenga & F.C.L.M. Jacobs (red.). *De liberale moraal en haar grenzen. Recht, ethiek en politiek in een democratische samenleving*. Kampen, 9-17.
- (1992b). 'Liberale moraal en recht in een pluralistische samenleving'. In: A.W. Musschenga & F.C.L.M. Jacobs (red.). *De liberale moraal en haar grenzen. Recht, ethiek en politiek in een democratische samenleving*. Kampen, 155-183.
- (1992c). 'Liberale neutraliteit of politiek van het goede leven?'. In: A.W. Musschenga & F.C.L.M. Jacobs (red.). *De liberale moraal en haar grenzen. Recht, ethiek en politiek in een democratische samenleving*. Kampen, 239-261.
- (1993). 'Liberale moraal en het probleem van de cultuurbepaaldheid van de visie op kindermishandeling'. *Tijdschrift voor opvoeding, vorming en onderwijs*, 6, 314-327.
- (1996). 'Punishment or Child Abuse? Moral Conflicts and Two Levels of Incommensurability.' In: Anton van Harskamp. *Conflicts in Social Science*. London, 100-122.

- Musschenga, A.W. (in druk). 'Liberal Morality and the Extinction of Cultures'.
- Niekerk, M. van (1994). 'Zorg en hoop. Surinamers in Nederland nu'. In: H. Vermeulen & R. Penninx (red.). *Het Democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam, 45-79.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York.
- Penninx, R. & H. Vermeulen (1994). 'Pluriformiteit en gelijk(waardig)heid. Empirische en theoretische overwegingen over het opnameproces van immigranten en minderheden in de samenleving'. *Migrantenstudies*, 4, 198-212.
- Penninx, R. (1988). *Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagenbewoners 1967-1987*. Alphen aan den Rijn/Brussel.
- Peters, A.A.G. (1983). 'Conflicterende rechtsnormen en het tolerantiebeginsel'. In: H. Ausems-Habes. *Congres 'recht en raciale verhoudingen'. Verslag van een op 21 januari 1983 gehouden congres*. Gouda, 154-157.
- Postema, G. (1987). 'Collective Evils, Harms and the Law'. *Ethics*, 97, 414-440.
- Praag, C.S. van (1973). 'Het overheidsbeleid inzake allochtone groepen'. In: H. Verwey-Jonker. *Allochtonen in Nederland*. 's-Gravenhage, 19-44.
- Raes, K. (1995). 'Neutrality of What? Public Morality and the Ethics of Equal Respect'. *Philosophica*, 56, 133-168.
- Rawls, J. (1973). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass. [1971]; Oxford.
- (1975). 'Fairness to Goodness'. *Philosophical Review*, 82, 548-551.
- (1985). 'Justice as Fairness. Political not Metaphysical'. *Philosophy and Public Affairs*, 14, 245-249.
- (1987). 'The Idea of an Overlapping Consensus'. *Oxford Journal of Legal Studies*, 1, 1-25.
- (1988). 'The Priority of Right and Ideas of the Good'. *Philosophy and Public Affairs*, 17, 251-276.
- (1989). 'The Domain of the Political and the Overlapping Consensus'. *New York University Law Review*, 64, 233-255.
- (1993). *Political Liberalism*. New York.
- Raz, J. (1982). 'Liberalism, Autonomy, Politics of Neutral Concern'. In: *Midwest Studies in Philosophy*, VII. Minneapolis, 89-120.
- (1984). 'Right-based Moralities'. In: J. Waldron. *Theories of Right*. Oxford, 182-200.
- (1986). *The Morality of Freedom*. Oxford.
- (1990). 'Facing Adversity. The Case of Epistemic Abstinence'. *Philosophy and Public Affairs*, 19, 3-47.
- (1993). 'Multiculturalism. A Liberal Perspective'. In: N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.). *Recht in een multiculturele samenleving*. Zwolle, 127-148.
- De repatriëring uit Indonesië. Een onderzoek naar de integratie van de gerepatriëerden uit Indonesië in de Nederlandse samenleving*. ISONEVO, Sociologische Instituut Nederlandse Hervormde Kerk, KSKI. (z.p.) (z.j.).
- Reubsæet, T.J.M. (1982). *Surinaamse migranten in Nederland. Het beleid van de rijksoverheid van 1965-1979. Uitgangspunten, doelstellingen en middelen*. Nijmegen, deel 1.
- Reubsæet, T.J.M. & J.A. Kropman (1983). *Surinaamse migranten in Nederland. De positie van Surinamers en het gevoerde overheidsbeleid*. Nijmegen, deel 6.
- Rood-de Boer, M. (1993). 'Grenzen aan rechtspluralisme'. In: N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.). *Recht in een multiculturele samenleving*. Zwolle, 49-60.
- Rutten, S. (1988). *Moslims in de Nederlandse rechtspraak*. Kampen.
- Smeets, H. (1991a). 'De plaats van keuze'. In: W. Manuhutu & H. Smeets (red.). *Tijdelijk verblijf. De opvang van Molukkers in Nederland, 1951*. Amsterdam, 7-16.
- (1991b). 'De organisatie van de Ambonezenzorg'. In: W. Manuhutu & H. Smeets (red.). *Tijdelijk verblijf. De opvang van Molukkers in Nederland, 1951*. Amsterdam, 17-39.
- Steijlen, F. (1996). *RMS van ideaal tot symbool. Moluks nationalisme in Nederland 1951-1994*. Amsterdam.
- Stichting Maatschappij en Onderneming (1972). *Gastarbeid in Nederland*. 's-Gravenhage.
- Struijs, A.J. (1993). 'Wie moet zich aanpassen aan wie? Over onderwijs, eigenheid en de vraag naar integratie in een multiculturele samenleving'. *Filosofie & Praktijk*, 1, 5-18.

- Struijs, A.J. (1995). 'Neutraliteit en gelijkheid. Liberaal overheidsbeleid ten aanzien van minderheidsgroepen'. In: R. Kranenborg & W. Stoker. *Religie en (on)gelijkheid in een plurale samenleving*. Leuven/Apeldoorn, 225-243.
- (1997). 'Urks of Turks. Botsende waarden in de hulpverlening'. *Psychologie en Maatschappij*, 2, 135-146.
- Strijbosch, A.K.J.M. (1980). *Juristen en de studie van volksrecht in Nederlands-Indië en Anglofoon Afrika*. Nijmegen.
- (1986). 'Het Pèlarecht van Molukkers in Nederland'. *Nederlands Juristenblad*, 6, 177-183.
- (1993a). *Aan de grenzen van het rechtspluralisme. Over de sociale en juridische betekenis van migrantenrecht in Nederland*. Nijmegen.
- (1993b). 'Het concept pluralisme in de rechtsantropologie'. In: N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.). *Recht in een multiculturele samenleving*. Zwolle, 69-84.
- (1994). 'Tolerantie en het recht van migranten'. *Migrantenstudies*, 2, 85-96.
- Surie H.G. (1973). 'De gerepatrieerden'. In: H. Verwey-Jonker (red.). *Allochtonen in Nederland*. 's-Gravenhage, 45-108.
- Taylor, C. (1991). 'Shared and Divergent Values'. In: R. Watts and D. Brown (eds.). *Options for a New Canada*. Toronto, 53-76.
- (1992). 'The Politics of Recognition'. In: A. Gutmann (ed.). *Multiculturalism and the 'Politics of Recognition'*. Princeton, 25-73.
- Tennekes, J. (1986). 'Een multi-culturele samenleving?'. In: A.W. Musschenga & J. Tennekes (red.). *Emancipatie en identiteit. Over de positie van etnische groepen*. Amsterdam, 33-56.
- (1990). *De onbekende dimensie. Over cultuur, cultuurverschillen en macht*. Leuven/Apeldoorn.
- Thijn, E. van (1997). *Ons kostelijkste cultuurbezit. Over tolerantie, non-discriminatie en diversiteit*. Leiden.
- Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (1995). *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid*. Amsterdam.
- Van Dyke, V. (1974). 'Human Rights and the Rights of Groups'. *American Journal of Political Science*, 18, 725-741.
- (1985). *Human Rights, Ethnicity and Discrimination*. Westport/London.
- Veenman, J. (1994). *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Houten/Zaventem-Lelystad.
- Vermeulen, H. (1984). *Etnische groepen en grenzen. Surinamers, Chinezen en Turken*. Weesp.
- Verwey-Jonker, H. (Commissie) (1959). *Ambonezen in Nederland*. 's-Gravenhage.
- Vestdijk-van der Hoeven, A.C.M. (1991). *Religieus recht en minderheden. Een onderzoek naar de rechtspositie van de leden der minderheden in relatie tot het eigen religieuze recht van deze minderheden in Nederland*. Gouda/Arnhem.
- Wal, G.A. van der (1986). 'De mensenrechten, idee en geestelijke wortels'. *Filosofie & Praktijk*, 2, 57-73.
- (1990). 'Collective Human Rights. A Western View'. In: J. Berting (et al.). *Human Rights in a Pluralistic World. Individuals and Collectivities*. Westport/London, 83-98.
- Waldron, J. (1984). *Theories of Right*. Oxford.
- (1989). 'Legislation and Moral Neutrality'. In: R.E. Goodin & A. Reeve (eds.). *Liberal Neutrality*. London, 61-83.
- (1995). 'Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative'. In: W. Kymlicka (ed.). *The Rights of Minority Cultures*. Oxford, 93-119.

Afkortingen

BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk
CSCE	Conference for Security and Cooperation in Europe
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
ICM	Interdepartementale Coördinatiecommissie Minderhedenbeleid
IPR	Internationaal PrivaatRecht
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten
KNIL	Koninklijk Nederlands-Indisch Leger
LAO	Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenbeleid
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
OALT	Onderwijs in Allochtone Levende Talen
OET	Onderwijs in Eigen Taal
OETC	Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur
REMPLOD	Re-integration of Emigrant Manpower and Promotion of Local Opportunities and Development
Stb.	Staatsblad
Tenasu	Terug naar Suriname
TK	Tweede Kamer
TWCM	Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid
VTV	Vergunning Tot Verblijf
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VVTV	Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Index

- Ackerman, B.A. 51
Akihary, H. 8
Algra, N.E. 66
Amersfoort, J.M.M. van 7, 11, 24
Arafat, Y. 78
- Baynes, K. 39, 51, 57, 58
Benda-Beckmann, F. von 62
Benda-Beckmann, K. von 28
Berlin, I. 58, 59
Böcker, A. 9
Bolkestein, F. 17
Bovens, M.A.P. 63, 64, 66, 68-70
Brink, H.H.A. van den 108
Burg, W. van der 94
Burkens, M.C. 69
- Cobben, P. 39
Cohen, J. 57
Cornelis, B. 6
- Dworkin, R. 40, 46, 87, 91, 92
- Eliot, T.S. 39
Engbersen, G. 117
Entzinger, H.B. 6, 7, 9-11, 18, 23-27, 32, 117
- Feinberg, J. 89, 95
Fermin, A.M.E. 21, 22, 30, 114-116
Fernandes Mendes, H.K. 70
Fishkin, J.S. 54
- Gabriëls, R. 117
Galenkamp, E.M. 77, 78, 80, 82, 94
Galston, W.A. 42-45
Gokkel, H.R.W. 66
Griffiths, J. 63
- Haan, I. de 85
Habermas, J. 94
Hirsch Ballin, E.M.H. 72, 73
Hobbes, T. 51
Hohfeld, W.N. 77
- Jacobs, D. 112
Jacobs, F.C.L.M. 40, 41
- Jessurun d' Oliveira, H.U. 66, 70, 71
Jones, P. 5, 38, 42, 43, 45
- Kant, I. 40, 47, 52-55, 58, 94
Köbben, A.F.J. 16
Koch, K. 63
Kropman, J.A. 10
Kukathas, C. 86, 97
Kymlicka, W. 5, 39, 43-45, 61, 64, 76-79, 81, 82, 85-106, 113-115, 117
- Larmore, C.E. 5, 40, 41, 43-55, 57, 58, 114
Lindo, F. 8
Locke, J. 40, 94
Lucassen, J. 6, 11
Lucassen, L. 7, 8, 16
- Manenschijn, G. 40
Manuhutu, W. 7
Margarit, A. 79, 87-89
Martens, E.P. 10
Mendus, S. 97
Mill, J.S. 40, 47, 52, 54, 55, 94
Molleman, H. 11, 28
Montefiore, A. 38, 43
Musschenga, A.W. 5, 37-40, 47, 77-81, 83, 84, 86, 89-91, 93-96, 100, 101, 103-106, 113, 114, 117
- Niekerk, M. van 9, 10
Nozick, R. 39, 44
- Penninx, R. 6, 9, 11-14, 23, 24, 26, 27, 30-32
Peters, A.A.G. 68, 72
Postema, G. 80, 84, 89
Praag, C.S. van 7
- Raes, K. 41
Rawls, J. 5, 42-47, 49-52, 55-59, 61, 84, 91, 92, 97, 114
Raz, J. 5, 38, 42-47, 52, 72, 77-80, 82-94, 96, 101-104, 113, 114, 116, 117
Reubsaet, T.J.M. 9, 10
Roijen, J.H.M. 10
Rood-de Boer, M. 63, 64, 69, 70
Roolvink, B. 9

Rorty, R. 84
Rutten, S. 66, 67

Smeets, H. 1, 7-9, 13-15, 18
Steijlen, F. 7, 11
Strijbosch, A.K.J.M. 61-67, 69, 72, 73,
75
Struijs, A.J. 99, 114
Surie, H.G. 7

Taylor, C. 102
Tazelaar, C.A. 9, 13, 14, 18
Tennekes, J. 1, 28
Thijn, E. van 114, 117

Van Dyke, V. 64, 77
Veenman, J. 10
Verhaar, O. 85
Verkuyten, M. 28
Vermeulen, B.P. 69
Vermeulen, H. 1, 27, 28, 30
Verwey-Jonker, H. 8
Vestdijk-van der Hoeven, A.C.M. 70
Voltaire, 52

Wal, G.A. van der 77
Waldron, J. 5, 38-40, 42-45, 50, 51
Witteveen, W.J. 63, 68-70

Zwan, A. van der 18

Summary

Minorities policy and morality. Recognition of cultural identity in the perspective of liberal morality, discusses the problem of the moral justification connected with one of the principles of Dutch minorities policy, namely the principle of recognition of the cultural identity of ethnic minorities. The principle of recognition of cultural identity – more precisely, recognition of the right to express cultural identity – is usually formulated in public policy documents as ethnic minorities should receive the same opportunities to express their identity as other identity groups. This means that they, like these other groups, are bound to the fundamental values and norms of the Dutch legal order. This description shows that recognition of cultural identity is subject to limits. For the government, this poses the problem of how it should account for its policy vis-à-vis the minorities involved. This problem, which can be characterized as a problem of justification, occupies a central position in the present study. It can be summed up as follows: on the one hand the government wants to treat all individuals and groups in society as equal without passing a value-judgement on their views and customs, whereas on the other hand it occupies itself with this content in relation to views and customs which clash with values and norms considered fundamental in the Netherlands.

The moral principles mentioned in the policy keynote refer to a liberal political morality and entail that each person has as much freedom to act (autonomy) as is compatible with the equal freedom to act of other people (equality). It is characteristic of this type of liberal justification that it refers to another moral principle, namely that of neutrality. This principle entails that the government confines itself to regulating the conditions under which citizens live with each other, on the basis of equal freedom and equal opportunities, without speaking out on the issue of what sort of lives they should lead. In ethical terms: the liberal government confines itself to matters relating to public morality; it does not concern itself with individual morality, i.e. the morality related to an ideal of good life. However, the government's views on a neutral liberal justification of recognition of cultural identity give rise to two interconnected problems.

The first problem has to do with the justification of liberal political morality. A liberal morality is characterized by a certain view of the legitimacy of government action. Government action is legitimate if it can be justified on principles which can be shared by all those concerned. This assumption is problematic from the perspective of the cultural identity of some minority groups. For some ethnic minority groups, liberal political principles are incompatible with their own fundamental values and norms. Liberal political

principles are imposed on these minority groups. This imposition is difficult to reconcile with the principles of liberal morality itself and so is unacceptable for those concerned. For the imposition of liberal political morality does not show respect for the autonomy of (the members of) these minority groups, while at the same time the principle of autonomy is one of the basic principles of liberal morality. The minority groups in question are expected to go along with an alien political morality, liberal morality. This raises the question whether the justification chosen by the government, on the basis of a liberal morality, of which it is assumed that it can be shared by all those concerned, is neutral in relation to these ethnic minority groups.

In the second place the government's views on a neutral justification of recognition of cultural identity imply that the policy for minority groups as regards their identity is the same as it is for other identity groups. The aim of the policy is to offer them the same opportunities as other identity groups. The neutrality principle guarantees this right. Cultural identity is thus confined to an ideal of good life in which the government does not interfere other than to guarantee the conditions for the free expression of this identity in the private sphere. But it seems likely that the cultural identity of minority groups also includes views and practices which relate to the morality of the public sphere. The question therefore is: does not the justification given by the government hamper the expression of cultural identity?

In view of these problems in the government's justification of its policy principle, it needs to be asked whether this liberal justification should be maintained, adjusted, or replaced. The starting-point of this study is the policy principle that the cultural identity of minority groups should be recognized. The justification of this policy principle is the moral problem that will be studied. The central question under consideration is: can an adequate justification of the recognition of cultural identity be given in terms of liberal morality? Or does a liberal justification proceed from too limited a view of what recognition of cultural identity entails? To answer this question, the following study has been carried out.

The first step is a reconstruction of the normative principles of the Dutch government's minorities policy. For this purpose *chapter 1* presents a survey of the minorities policy, focusing on to what extent and with what legitimation the government in its policy has paid attention to the recognition of the cultural identity of ethnic minorities. This survey shows that in a period of some forty years the minorities policy has seen a number of shifts, mainly connected with the government's assessment as to whether newcomers will stay temporarily or permanently in the Netherlands. The most important change in policy takes place at the end of the seventies, when permanent residence becomes the principle of policy. The shifts in policy which subsequently take place also have consequences for the the government's emphasis to the recognition of the cultural identity of minorities. A remarkable shift is that initially the government's policy put strong emphasis on the scope for experiencing cultural identity, whereas recent policy has reduced cultural identity to a private matter in which the government does not interfere.

After this historical survey an analysis is made in *chapter 2* of the government's conceptual framework on the basis of a selection of policy documents and recommendations. It is found that the government's emphasis to the

cultural identity of minorities has shifted from the centre to the periphery. The expression of one's own culture is increasingly seen as a personal or group-related matter in which the government should not interfere. Next, the conceptual framework makes it possible to track down the normative framework on which the policy principle of recognition of identity is based. This reconstruction shows that the type of justification emerging from policy and consultation documents refers to a fairly standard interpretation of liberal political morality centring on principles like autonomy of the individual, equal opportunities, and government neutrality. Government intervention can only be justified if one person's freedom is at the expense of another's (harm principle). In this interpretation, cultural identity belongs to the private sphere, the government's role being reduced to the creation of conditions for expressing cultural identity. This reconstruction of the normative framework forms the basis for the further course of the inquiry, in which the principle of neutrality receives the main emphasis and is taken as starting-point.

Chapter 3 proceeds to examine the relevant political theories. It investigates what meanings of neutrality can be distinguished and how they can be ordered. What proves to be particularly important is the distinction between neutrality in the justification and neutrality in the aim of an action. Neutrality in the justification is taken to mean that in justifying its political actions the government should not appeal to a particular, controversial conception of the good life. By neutrality of aim is meant that in its political actions the government should not aim at promoting (or hindering) certain conceptions of the good life more than others. The meanings distinguished are then used to analyze the concept of neutrality in the liberal political theories of Charles Larmore and John Rawls. This analysis shows that neutrality in the sense of 'neutrality in justification' gives rise to certain problems. Neutrality in justification means that a government cannot appeal to a certain, controversial conception of good life. So the government cannot presume to judge or prefer a certain conception of what is a good and valuable life and base its policy on this conception. This view of neutrality raises the question: how can the principle of neutrality itself, as the principle of liberal political morality, be justified? How neutral is the neutrality principle itself?

The problem of the justification of neutrality is analyzed in *chapter 4*. Larmore and Rawls are discussed as defenders of the neutrality principle. Inquiry into the justification of neutrality and liberal political morality shows that a moral justification of neutrality can be characterized as a public (moral) justification. This means that a neutral justification of liberal policy can be spoken of only in the sense of a justification which is shared by as many conceptions of the good life as possible. A public justification means that it is based on an overlapping consensus of the fundamental moral principles which are shared by the members of society, even though they differ in their conceptions of good life. Yet this interpretation does not entirely solve the problem of neutral justification. What remains is the problem that the public justification of liberal political morality will not be shared by all conceptions of good life. By definition the conceptions of good life which do not agree with liberal political principles will be excluded. It thus turns out that there is a tension within liberal political morality. Liberal political morality aims at finding political principles which all citizens, despite their different conceptions of good life,

can reasonably accept. At the same time certain (members of) minority groups are excluded because they cannot agree with these principles. For the minority groups concerned, this result is unsatisfactory, because it imposes a limitation on the expression of their cultural and moral identity. This tension in and these limitations of a neutral liberal justification (which emerges in government policy) lead to the conclusion that this type of liberal justification must be regarded as inadequate.

If it is recognized that a restriction of the room for ethnic minority groups to express their cultural identity harms the cultural identity of at least some minority groups, the question is: in what ways can more room be offered within the Dutch legal order? *Chapter 5* examines whether the policy principle of recognition of cultural identity can be based on legal pluralism. The question implicit in the notion of legal pluralism is how the law can take cultural identity into account. Legal pluralism can assume various forms. I have called pluralism of legal systems 'strong legal pluralism', as distinct from 'weak legal pluralism', which means pluralism *within* a legal system – in this case the Dutch system. Legal pluralism in the first sense can be regarded as the most radical form of recognition of cultural identity. Ethnic groups have their own legal system and their own procedural law. However, weighty objections can be brought against this strong form of legal pluralism. Strong legal pluralism involves legal inequality between citizens of the same society, is aimed at segregation, and places individuals of a cultural group in a vulnerable position. Strong legal pluralism clashes with the fundamental principles of liberal political morality and should therefore be rejected as a way of recognizing cultural identity.

Weak legal pluralism implies an accommodation of the wishes and customs of ethnic minority groups in which elements from different legal systems and different cultures are integrated or taken into account in the Dutch legal system. Weak legal pluralism is not a pluralism of legal systems but should be regarded as a differentiation in Dutch law as a result of the cultural diversity in society. This form of legal pluralism does not, in principle, raise problems, nor does it clash with the fundamental principles of liberal morality. It is an acceptable way of allowing scope for the expression of distinctive cultural identities which promotes the integration of ethnic-cultural groups in Dutch society and agrees with the fundamental principles of liberal political morality.

Yet another way of recognizing cultural identity is a theory of group rights. The investigation of this possibility is described in *chapter 6*. A group right can be defined as: a right to a collective good which can be granted to a group. There are two ways in which a group can protect the collective good – in this case the cultural identity of the group. In the first place a group right can impose restrictions on society at large ('external protections'). This function of a group right has the character of a 'claim right'. A group right can also impose restriction on the group's own members ('internal restrictions'). This function of a group right has the character of a 'power'. An example of a power is a group's right to self-government. However, group rights do not always have the function of a power, whereas they always have the function of a claim right.

Can group rights be justified within the limits of a liberal morality and, if so,

what is the extent of these rights? A liberal theory of group rights is not something obvious. Many liberals reject group rights because they are said to be incompatible with the liberal principle of individual autonomy. Liberal authors who do regard group rights or the recognition of cultural identity as compatible with a liberal political morality, such as Will Kymlicka, Albert W. Musschenga, and Joseph Raz, base their view on the proposition that culture is constitutive of the identity and well-being of individuals. There are various ways in which these authors elaborate the recognition of cultural identity in a liberal political theory. Kymlicka and Musschenga argue for a liberal theory of group rights as an addition to standard liberal political morality, while Raz offers an alternative in the form of a perfectionist liberal theory of multiculturalism.

Group rights can be justified by principles of liberal political morality, but are also subject to the limits of this morality. According to the authors discussed – and probably many other liberals – group rights should never be at the expense of individual freedom. Individuals should have the freedom to submit to or withdraw from the group culture. Raz calls this condition ‘the right of exit’. Liberal limits to group rights are also determined by the harm principle and the tolerance principle, which means that the granting of group rights should not clash with society’s liberal political principles, which are regarded as fundamental.

To what extent does the granting of group rights also apply in Dutch multicultural society? Compared with the granting of group rights in Canada and America, the examples of group rights in the Netherlands are limited in scope and mainly confined to ‘claim rights’. The main claim made by ethnic-cultural minority groups is the wish to be able to maintain certain religious precepts. These are group-specific rights allowing a deviation from general laws and rules so as to maintain distinctive views and customs. Assigning group rights in the Netherlands hardly applies because collective goods are often already protected via individual rights. It is therefore doubtful whether there is any point in arguing for a liberal theory of group rights in Dutch society, even though there are, strictly speaking, examples of group rights. The important point is that a liberal political morality recognizes the value of belonging to a cultural group (‘cultural membership’) and incorporates it in political policy.

Chapter 7 presents the conclusions from the entire study. Is it possible to justify the recognition of (the right to express) cultural identity as a starting-point of minorities policy within a liberal political morality? This central question in the study can be answered as follows.

The study showed that the type of liberal justification which emerges from policy and consultation documents is inadequate and needs to be supplemented or replaced. There are various possible forms of liberal political theories in which the value of cultural identity is recognized. Weak legal pluralism and the granting of group rights are viable theories because they do justice to the recognition of cultural identity and agree with the principles of liberal morality. Is there a relationship between group rights and weak legal pluralism? A comparison of examples shows that group rights always imply a form of legal pluralism. It is not true, however, that all forms of weak legal pluralism can be reduced to a group right.

Another form of a liberal political theory which recognizes the value of 'cultural membership' is the perfectionist theory proposed by Raz. This theory argues for a political society which recognizes the equal status of all stable and living cultural communities. In his view, the principle of equal recognition of ethnic-cultural groups should not be formulated in terms of (group) rights, because right-based moralities proceed from too narrow a conception of morality. Raz argues for the promotion of a common culture in which different cultures are embedded. An objection to this approach is that the lack of specific rights for groups can lead to the disappearance of vulnerable cultures.

At the outset of this study I distinguished two problems. To what extent has the inquiry produced results for these problems? On the basis of the views studied, the first problem, that of the justification of liberal morality, can be approached in two ways. First, by recognizing as a problem the tension in liberal morality between its fundamental principles and the autonomy of (members of) non-liberal minorities and refusing to accept as natural the imposition of liberal morality on convictions that are incompatible with it. Liberal political morality offers room within the limits of its own fundamental values for cultural diversity and in this it cannot but adopt a perfectionist approach. Second, by not seeing the problem as a problem. The correctness of liberal values, grafted onto a Western culture, is taken for granted. I follow Kymlicka and Musschenga, who represent the first approach, and therefore reject the second approach, with which Raz can be grouped. I have no trouble acknowledging that liberal political morality has a perfectionist basis, but in some cases I do have difficulty in condemning practices which go against fundamental liberal principles. This difficulty is based on respect for people who have acted in good conscience and in agreement with the values of their culture.

The second problem is: how can a liberal political morality offer (members of) minority groups maximum scope to express their cultural identity? In my view, cultural identity is also connected with the public sphere. Culture cannot be confined to the private sphere. A liberal political morality which subsumes culture under the private sphere 'polishes over culture' and meanwhile reflects prevailing Western culture and morality. Such an approach, which also emerges in government policy, especially in its more recent formulations, must be considered inadequate.

In my view, a liberal justification of recognition of cultural identity as a principle of minorities policy is best justified by means of a differentiated liberal political theory. This is a theory based on a liberal political morality which starts from cultural diversity and regards group-specific measures as admissible in order to promote equal freedom and equal opportunities for ethnic-cultural groups. Strictly speaking, I argue for a weak form of a liberal group rights theory in which weak legal pluralism is implied. For various reasons, however, I do not think the term 'group rights' is appropriate to the Dutch situation. The term suggests that minority groups enjoy more rights of their own than they actually do and indeed more than would be, in my view, advisable. Moreover, collective goods are often already protected on the basis of individual rights and freedoms. I support a differentiated general liberal policy which includes, where necessary, group-specific measures and freedoms.

If the result of the politico-philosophical analysis of the theories is compared with recent developments in minorities policy, the following can be observed. With regard to the recognition of cultural identity the recent minorities policy occupies a normative position which is diametrically opposed to the position defended by contemporary political philosophy, as presented here. If initially the freedom to express one's own culture was an important focus of interest in the minorities policy, no special attention is paid to cultural difference in the current development of policy. General policy and a minimum of distinction is the rule which has become increasingly prevalent in the course of the nineties. This involves an ideal of citizenship which is defended by means of the principles of neutrality and equality in the sense of identical treatment. The importance of culture is 'polished over' and – wrongly – reduced to a matter in the private sphere. The liberal theories examined in this study, such as those of Raz, Kymlicka, and Musschenga, point in a different direction. Each of these points in its own way to a political theory which protects culture as a 'context of choice', because culture constitutes the identity of individuals.

It would be wrong to claim that the position of the political philosophers discussed here and that of the current minorities policy represent two opposite poles which can never meet. Each represents developments which point in different directions and are based on a different framework of argumentation. The recurrent question is to what extent a society can tolerate cultural diversity and what degree of communality is required to guarantee social unity in society. But the concern of this study is not with the best strategy or the right policy, but with an adequate justification of policy vis-à-vis the minorities involved. From this perspective the discrepancy between the result of the politico-philosophical inquiry and the current development in the minorities policy should be judged. My conclusion on the basis of this study is: a liberal minorities policy is aimed at the full participation of newcomers on the basis of identical treatment and looks for possibilities, on the basis of differential treatment, in which newcomers can participate in society starting from their own cultural identity. This is a policy of integration which is based on the recognition of cultural identity and can be justified on liberal principles.

H2703181

Over de auteur

Alies J. Struijs (1956) studeerde theologie met als hoofdvak ethiek aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Tijdens haar studie richtte zij zich onder andere op het thema culturele identiteit en individuele zelfbeschikking naar aanleiding van de praktijk van uithuwelijking. Na haar doctoraal was zij werkzaam in de jeugdhulpverlening, als levensbeschouwelijk medewerker in het Kinderhuis der Hervormde Gemeente te Rotterdam en als projectfunctionaris levensbeschouwing voor de regio zuidwest Nederland, in opdracht van het Werkverband Integratie Jeugdhulpverlening Nederland (WIJN). Deze werkzaamheden resulteerden onder meer in de publicatie van *Waarden in zorg en welzijn. Een methode om levensbeschouwing bespreekbaar te maken*, Utrecht 1990. In het daaropvolgende project *Ethische vragen bij hulp aan etnische cliënten*, uitgevoerd in opdracht van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) te Utrecht, hield zij zich bezig met de vraag in hoeverre hulpverleners hun begeleiding moeten afstemmen op de culturele eigenheid en andere moraal van hun cliënten. Het boek *Botsende waarden. Ethische en etnische kwesties in de hulpverlening* (Utrecht, 1996, 1998³) was van dit project het resultaat. Parallel aan dit project werd het promotieonderzoek uitgevoerd.